



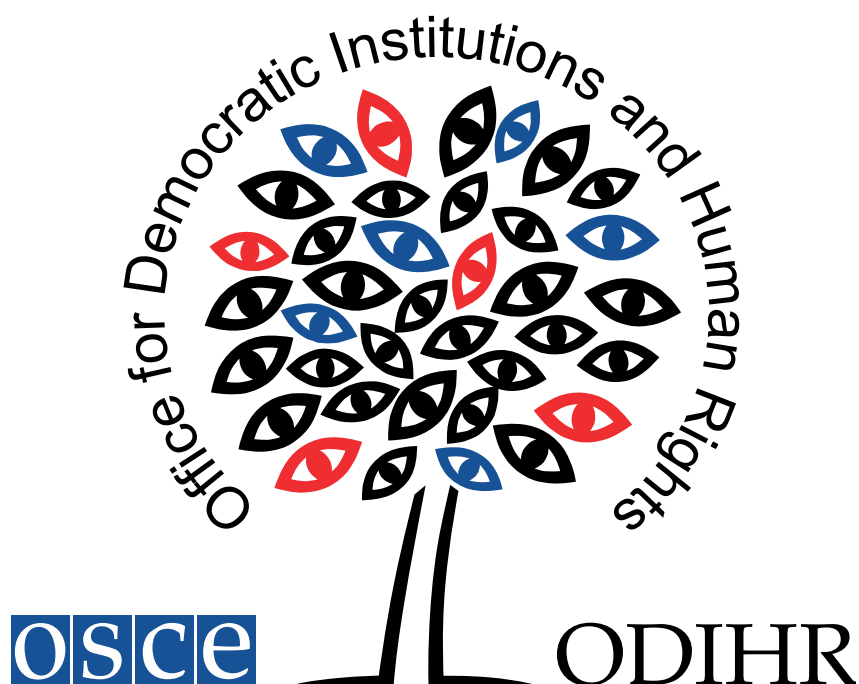
Kancelarija za demokratske institucije i ljudska prava

REPUBLIKA SRBIJA

PARLAMENTARNI IZBORI

21. JUN 2020.

Specijalna misija KDILJP-a za procenu izbora
Konačni izveštaj



Varšava
7. oktobar 2020.

SADRŽAJ

I.	KRATAK SADRŽAJ NAJVAŽNIJIH TEMA	1
II.	UVOD I ZAHVALA.....	4
III.	POZADINA I POLITIČKI KONTEKST.....	4
IV.	IZBORNI SISTEM I PRAVNI OKVIR.....	6
V.	IZBORNA ADMINISTRACIJA.....	7
VI.	REGISTRACIJA BIRAČA	9
VII.	PODNOŠENJE I PROGLAŠENJE IZBORNIH LISTA	11
VIII.	OKRUŽENJE U KOJEM SE ODVIJA KAMPANJE.....	12
IX.	FINANSIRANJE IZBORNE KAMPANJE.....	14
	A. PRIHODI I TROŠKOVI	14
	B. IZVEŠTAVANJE I OBJAVLJIVANJE REZULTATA	15
	C. NADZOR I SANKCIJE.....	16
X.	MEDIJI.....	16
	A. MEDIJSKO OKRUŽENJE	16
	A. PRAVNI OKVIR I PROPISI KOJIMA JE REGULISAN RAD MEDIJA	17
	B. IZVEŠTAVANJE MEDIJA O KAMPANJI.....	18
XI.	UČESTVOVANJE NACIONALNIH MANJINA	19
XII.	PRIGOVORI I ŽALBE.....	20
XIII.	DOMAĆI I MEĐUNARODNI POSMATRAČI	21
XIV.	IZBORNI DAN	22
XV.	RAZVOJ DOGAĐAJA NAKON ODRŽANIH IZBORA	23
XVI.	PREPORUKE	25
	A. PRIORITETNE PREPORUKE.....	25
	B. OSTALE PREPORUKE	26
	PRILOG 1 - REZULTATI IZBORA.....	29
	O KDILJP-U	31

REPUBLIKA SRBIJA
PARLAMENTARNI IZBORI
21. juna 2020.

Konačni izveštaj Specijalne misije KDILJP-a za procenu izbora ¹

I. KRATAK SADRŽAJ NAJVAŽNIJIH TEMA

Nakon poziva za posmatranje parlamentarnih izbora i u skladu sa svojim mandatom, OEBS-ova Kancelarija za demokratske institucije i ljudska prava (KDILJP) uspostavila je 6. juna Specijalnu misiju za procenu izbora (SMPI) u cilju posmatranja parlamentarnih izbora 21. juna 2020. godine. SMPI KDILJP-a je procenila izbore u odnosu na njihovu usklađenost sa OEBS-ovim opredeljenjima i drugim međunarodnim obavezama i standardima za demokratske izbore kao i domaćim zakonodavstvom. SMPI KDILJP-a nije sprovedla sistematsko ili sveobuhvatno posmatranje postupaka na izborni dan, u skladu sa KDILJP-ovom metodologijom koju primenjuju misije za procenu izbora u svojim aktivnostima, međutim, članovi misije jesu posetili ograničen broj biračkih mesta.

U svojoj Izjavi o preliminarnim nalazima i zaključcima objavljenoj 22. juna, SMPI KDILJP-a je zaključila da su izbori „sprovedeni efikasno, uprkos izazovima koje predstavlja pandemija COVID-19, ali da je dominacija vladajuće stranke, uključujući u medijima, bila je zabrinjavajuća. Izvan višerasovnih ograničenja koja su bila deo uvedenog vanrednog stanja, učesnici izbora mogli su da sprovode kampanju, a osnovne slobode izražavanja i okupljanja bile su poštovane. Prednost u kojoj je uživala vladajuća stranka, odluka nekih opozicionih stranaka da bojkotuju izbore i ograničena rasprava o političkim temama, suzili su izbor i ograničili informacije dostupne biračima. Većina glavnih TV kanala i novina promovisali su politiku Vlade i često su o njoj izveštavali, ograničavajući time raznolikost stavova.“

Predsednik Aleksandar Vučić raspisao je 4. marta parlamentarne izbore za 26. april. Izborni proces je obustavljen 16. marta, nakon što je proglašeno vanredno stanje kao odgovor na izbivanje pandemije COVID-19, a nastavljen je 11. maja nakon određivanja novog datuma izbora za 21. jun. Izbori su održani u kontekstu intenzivne političke polarizacije. Većina opozicionih poslanika u Skupštini bojkotovala je zasedanja Skupštine od početka 2019. U septembru 2019. godine nekoliko opozicionih stranaka najavilo je bojkot predstojećih izbora, mada su neki naknadno odlučili da se učestvuju na izborima.

Zakonodavni okvir za izbore generalno pruža zdravu osnovu za sprovođenje demokratskih izbora, ali i dalje sadrži niz nedostataka. Mnoge prethodne preporuke KDILJP-a još uvek treba razmotriti, uključujući one koje se odnose na izbornu administraciju, medije, finansiranje kampanje, rešavanje sporova i sankcije zbog izbornih prekršaja. Skupština je usvojila izmene izbornog zakonodavstva neposredno pre izbora, uključujući i izmene u odnosu na pitanja koja nisu bila predmet javnih konsultacija koje su održane ranije, suprotno međunarodnim opredeljenjima i najboljoj praksi. Na osnovu preporuka radne grupe sastavljene isključivo od vladinih zvaničnika, uvedeno je nekoliko pozitivnih mera koje se bave izvodima iz biračkog spiska, posmatračima izbora, sprečavanjem zloupotrebe javnih resursa i radom regulatornog tela za medije.

Nedavne promene uključuju smanjenje izbornog praga za izborne liste kojim se osvaja mandat u Skupštini i formulu za veću zastupljenost izbornih lista nacionalnih manjina. Iako ove izmene i

¹ Verzija ovog izveštaja na engleskom jeziku jedini je zvanični dokument. Nezvaničan prevod dostupan je na srpskom jeziku.

dopune omogućavaju lakši ulazak u Skupštinu, nekoliko sagovornika SMPI KDILJP-a tvrdilo je da su ove promene imale za cilj ublažavanje efekta bojkota opozicije. Zakon je izmenjen i dopunjen da bi se izričito zabranila zloupotreba javnih resursa, a pratila ga je kampanja Vlade u cilju podizanja svesti o takvoj praksi.

Izbore je sprovodila izborna administracija formirana na dva nivoa, koja se sastojala od Republičke izborne komisije (RIK) i 8.433 biračka odbora (BO). RIK je takođe uspostavio 161 *ad-hoc* radno telo kako bi se obezbedila logistička i tehnička veza između RIK-a i BO-a. RIK je izbore organizovao efikasno; izborne komisije koje je posmatrao SMPI KDILJP-a izvršavale su svoje dužnosti u zakonskim rokovima. RIK je svoje odluke donosio na kolegijalni način, na redovnim sednicama otvorenim za posmatrače, koje su se emitovale putem Interneta. Međutim, članovi RIK-a nisu imali pristup dnevnom redu ili pripremnom materijalu pre sednica u kojima nije bilo ni suštinske rasprave.

Jedinstveni birački spisak (JBS) vodi Ministarstvo za državnu upravu i lokalnu samoupravu (MDULS), koje je tokom 2019. uložilo napore da poboljša njegovu tačnost. Uprkos preporuci koju KDILJP već dugi niz godina ponavlja, izvodi iz biračkih spiskova nisu dostupni na uvid javnosti. Dodatno, tela koja sprovode izbore nemaju zakonsku obavezu da objavljuju broj registrovanih birača po opštinama i okruzima do najkasnije dva dana pre izbornog dana, čime se smanjuje transparentnost. RIK je saopštio da je na izvodima iz biračkog spiska za ove izbore bilo upisano 6.584.376 birača. Još uvek treba rešiti pitanje dugogodišnje zabrinutosti zbog tačnosti izvoda iz biračkog spiska i niskog poverenja građana u njihov kvalitet.

RIK je registrovao 21 izbornu listu na inkluzivan način. Izborne liste moralo je podržati najmanje 10.000 overenih potpisa birača. Svaki birač mogao je da podrži samo jednu izbornu listu, suprotno najboljoj međunarodnoj praksi i uprkos prethodnim preporukama KDILJP-a. Kao pozitivan potez u pojednostavljivanju procedura za podnošenje i proglašenje izbornih lista, nakon izmena zakona u maju 2020. godine, ovlašćenje za overu potpisa kojima se podržavaju liste prošireno je i na lokalne vlasti, uz već postojeće koje imaju javni beležnici (notari) i sudovi. Izborne liste su morale biti sastavljene u skladu sa polnom kvotom od najmanje 40 procenata jednog pola da bi bile proglašene.

Uopšteno posmatrajući, predizborna kampanja nije bila previše upečatljiva. Uzbudljivije je bilo u medijima, jer se većina izbornih lista okrenula i društvenim mrežama da bi se povezale sa biračima. Kampanja je bila usredsređena na pandemiju COVID-19, a vladajuće stranke tvrdile su da su uspešno obuzdale virus, dok je opozicija optuživala Vladu da zloupotrebljava krizu da bi ostvarila bolji rezultat na izborima. Iako mirna, kampanja je sadržavala negativne elemente, uključujući međusobne optužbe. Neprestano angažovanje gospodina Vučića i kao predsednika države i kao lidera Srpske napredne stranke (SNS) pružilo mu je priliku da se pojavljuje u javnosti na način koji ostali nisu mogli da prate, dok pri tome njegove uloge nisu bile jasno odvojene. Nejasna podela na ono što predstavlja SNS kampanju a što medijsko izveštavanje o predsedniku i Vladi, uključujući i reagovanje na krizu COVID-19, dovela je u pitanje stav 5.4 OEBS-ovog Dokumenta iz Kopenhagena iz 1990. godine. Izveštaji o vršenju pritiska na birače, posebno na one zaposlene u javnom sektoru, pojavljivali su se u medijima, a potkrepljivali su ih izveštaji grupa domaćih posmatrača i sagovornika SMPI KDILJP-a. Praksa korišćenja paralelnih izvoda iz biračkih spiskova za praćenje birača na izborni dan dala je dodatnu verodostojnost ovim navodima.

Ključne prethodne preporuke KDILJP-a i Grupe država Saveta Evrope za borbu protiv korupcije (GRECO) o finansiranju kampanja i dalje nisu razmotrene. Agencija za borbu protiv korupcije (ABPK) rasporedila je 120 posmatrača radi unakrsne provere podataka prikupljenih u odnosu na finansijske izveštaje koje će podneti učesnici izbora. Nepostojanje obaveze podnošenja privremenih izveštaja ograničilo je transparentnost. Ne postoji efikasan mehanizam za identifikovanje nezakonitih i ne prijavljenih prihoda i troškova, niti za verifikaciju poštovanja zabrane prikupljanja sredstava iz određenih izvora. Upotreba sopstvenih sredstava kandidata i vođenje kampanja treće strane u ime

nekoj nije regulisano. Uopšteno posmatrajući, regulatorni okvir za finansiranje kampanje i njegova trenutna primena ne obezbeđuju transparentnost, integritet i utvrđivanje odgovornosti u odnosu na finansiranje kampanje, niti efikasnost nadzora.

Većina televizijskih kanala sa nacionalnom pokrivenošću i većina novina promovišu politike Vlade. Nekoliko medija koji nude alternativne stavove ne pružaju efikasnu protivtežu, čime onemogućavaju raznolikost stavova u tradicionalnim medijima koji su dostupni biračima. Pretnje, napadi ili pritisci na novinare i medije, u kombinaciji sa nedostatkom finansijske nezavisnosti, podstiču samocenzuru. I Nadzorni odbor uspostavljen za praćenje kampanje i Regulatorno telo za elektronske medije (REM) ostali su u celosti pasivni u njihovim nadzornim aktivnostima vezano za postupanje medija. U završnoj fazi kampanje, REM je žurno reagovao i zabranio nekoliko promotivnih spotova vezanih za izbore.

Postoje 23 registrovane nacionalne manjine, a nedavno usvojene izmene i dopune omogućavaju veću zastupljenost manjina u Skupštini. RIK ima zakonsko ovlašćenje da utvrdi prihvatljivost izbornih lista za status izborne liste nacionalne manjine, ali ne pruža jasne i objektivne kriterijume za takvo utvrđivanje. Od pet lista kojima je dodeljen status izborne liste nacionalne manjine, četiri su osvojile mandate u Skupštini.

Iako postoji mehanizam za rešavanje prigovora podnesenih pre izbornog dana, zakonom nije obezbeđeno efikasno pravno sredstvo vezano uz prigovore podnesene na postupke glasanja i prebrojavanja glasova, čime se dovodi u pitanje izborni rezultat. Rokovi za podnošenje prigovora i donošenje odluka nisu dovoljno dugi, što je u suprotnosti sa najboljom međunarodnom praksom, a nedostatak javnih rasprava utiče na transparentnost i efikasnost procesa. U skladu sa zakonom, odluke o prigovorima su se uglavnom objavljivale na Internet stranicama merodavnih tela, ali ne uvek pravovremeno.

Uprkos preporukama koje KDILJP daje već dugi niz godina, zakon ne predviđa praćenje izbornog procesa od strane međunarodnih i domaćih posmatrača, što je u suprotnosti sa stavom 8. OEBS-ovog Dokumenta iz Kopenhagena iz 1990. Međutim, RIK je akreditovao domaće i međunarodne posmatrače i odobrio im pristup svim fazama izbornog procesa. RIK je akreditovao svakog domaćeg posmatrača samo za jednu opštinu, a grupama domaćih posmatrača nije bilo dozvoljeno da akredituju dodatne posmatrače u opštinama u kojima je ponovljeno glasanje.

Na biračkim mestima koja je SMPI KDILJP-a posetila na izborni dan, izgledalo je da postupak glasanja protiče nesmetano i da su se procedure uglavnom sledile. Međutim, raspored nekih biračkih mesta nije obezbeđivao tajnost glasanja, a način na koji su bile postavljene kabine za glasanje nije uvek omogućavao nesmetan pristup osobama s invaliditetom i smanjenom pokretljivošću. SMPI KDILJP-a je sama zabeležila slučajeve i dobila verodostojne izveštaje o kršenju odredbi o izbornoj tišini tokom kampanje u korist vladajuće stranke. Iz nekih područja, SMPI KDILJP-a dobila je izveštaje o slučajevima grupnog i višestrukog glasanja, postojanju nezvaničnih izvoda iz biračkog spiska koje su vodili članovi BO-a, kupovanju glasova i vršenju pritiska na birače da glasaju za određene izborne liste.

Zapisnici BO-a o rezultatima objavljeni su na Internetu, iako sa značajnim zakašnjenjem. RIK je naredio ponavljanje glasanja na 234 biračka mesta za 1. jul. Prema RIK-u, nakon izbornog dana, podneto je preko 5.000 prigovora zbog navodnih nepravilnosti zabeleženih na izborni dan. RIK je tokom svojih sednica razmotrio većinu prigovora i često spajao na desetine ili stotine prigovora u jedan postupak i donosio zajedničke odluke, što je ozbiljno dovelo u pitanje ispravnost postupka na kojeg podnosioci prigovora imaju pravo.

Ovaj izveštaj nudi niz preporuka kojima sa pruža podrška naporima da se izbori u Republici Srbiji što više usklade sa opredeljenjima OEBS-a i drugim međunarodnim obavezama i standardima za demokratske izbore. Prioritetne preporuke odnose se na zakonodavni okvir, registraciju birača, zloupotrebu javnih resursa i zloupotrebu položaja, vršenje pritiska na birače, finansiranje kampanje, medije, donošenje odluka u izbornim sporovima i objavljivanje zapisnika o rezultatima sa biračkih mesta. KDILJP je spreman da pomogne državnim organima u daljem unapređivanju izbornog procesa kao i u razmatranju preporuka koje sadrži i ovo i prethodni izveštaji.

II. UVOD I ZAHVALA

Na poziv Republičke izborne komisije Republike Srbije (RIK), kojeg je naknadno ponovio i Predsednik Republike Srbije, OEBS-ova Kancelarija za demokratske institucije i ljudska prava (KDILJP) osnovala je 6. juna Specijalnu misiju za procenu izbora (SMPI) u cilju posmatranja parlamentarnih izbora 21. juna 2020.² Misija, koju je predvodila ambasadorica Ursula Gacek, sastojala se od osam stručnjaka iz sedam država učesnica OEBS-a. Članovi SMPI-a boravili su u zemlji do 4. jula.

SMPI KDILJP-a je procenila koliko je izborni proces usklađen sa opredeljenjima OEBS-a i drugim međunarodnim obavezama i standardima za demokratske izbore, kao i domaćim zakonodavstvom. SMPI KDILJP-a nije izvršio sistematsko ili sveobuhvatno posmatranje postupka glasanja, prebrojavanja glasova i upisivanja brojeva u zapisnike na izborni dan, u skladu sa KDILJP-ovom metodologijom koju koriste Misije za procenu izbora. Međutim, članovi misije su posetili ograničeni broj biračkih mesta na izborni dan i na dan ponovljenih izbora. Ovaj konačni izveštaj sledi nakon Izjave o preliminarnim nalazima i zaključcima koja je objavljena 22. juna 2020.

SMPI KDILJP-a bi želela da izrazi svoju zahvalnost državnim organima Republike Srbije na pozivu za posmatranjem izbora, kao i Republičkoj izbornoj komisiji i Ministarstvu spoljnih poslova na njihovoj pomoći. Takođe izražava zahvalnost drugim državnim institucijama, pravosuđu, političkim strankama, medijima, organizacijama civilnog društva, predstavnicima međunarodne zajednice i drugim sagovornicima na njihovoj saradnji i razmeni njihovih stavova.

III. POZADINA I POLITIČKI KONTEKST

Srbija je parlamentarna republika, sa zakonodavnom vlašću koju čini jednodomna Narodna skupština (parlament) i izvršnom vlašću koju sprovodi Vlada, na čelu sa predsednikom Vlade, kojeg bira Skupština. Predsednik je šef države i bira se direktno na petogodišnji mandat, uz ograničenje na dva mandata.³

² Misija za procenu potrebe za posmatranjem izbora (NAM) sprovedena od 12. do 15. novembra 2019. godine preporučila je raspoređivanje Misije za posmatranje izbora (EOM) na predstojećim parlamentarnim izborima. Međutim, uslovi nametnuti pandemijom COVID-19 postali su ograničavajući faktor za KDILJP u nastojanjima da rasporedi EOM u skladu sa preporukom NAM-a. Pogledati prethodne [Izveštaje KDILJP-a o izborima u Srbiji](#).

³ Sledeće stranke i koalicije ušle su u Skupštinu nakon vanrednih parlamentarnih izbora 2016. godine: koalicija koju predvodi SNS - 131 mandat, koalicija koju predvodi Socijalistička partija Srbije (SPS) - 29 mandata, Srpska radikalna stranka (SRS) - 22 mandata, koalicija koju predvodi Demokratska stranka (DS) - 16 mandata, Pokret „Dosta je bilo“ - 16 mandata, koalicija „Dveri“ i Demokratska stranka Srbije - 13 mandata, koalicija Liberalno-demokratske partije Srbije (LDP), Socijaldemokratska stranka i Liga socijaldemokrata Vojvodine (LSV) - 13 mandata. Preostalih deset mandata je osvojilo pet izbornih lista koje predstavljaju nacionalne manjine.

Predsednik države je 4. marta raspisao parlamentarne izbore za 26. april, u skladu sa ustavnim odredbama⁴. Taj izborni proces je obustavljen 16. marta kada je proglašeno vanredno stanje kao odgovor na izbijanje pandemije COVID-19. Vanredno stanje je ukinuto 6. maja, a izborni proces je nastavljen 11. maja, nakon čega je određen novi datum izbora za 21. jun. Neke opozicione stranke dovodile su u pitanje inicijalnu odluku o proglašenju vanrednog stanja jer odluka nije bila donesena u skupštini glasanjem poslanika i tako dovele u pitanje inkluzivnost procesa odlučivanja kojim je određen novi datum izbora, zalažući se za dodatno odlaganje glasanja iz razloga zabrinutosti za javno zdravlje.⁵

Izbori su održani u kontekstu intenzivne političke polarizacije i sve nefleksibilnije pristrasnosti. Većina opozicionih narodnih poslanika (NP) bojkotovali su zasedanja Skupštine od početka 2019. godine, navodeći kao razlog stalne povrede skupštinske procedure i odsustvo smislene rasprave o zakonodavnim temama, mogućnosti za detaljnu analizu i nadzor nad aktivnostima izvršne vlasti.⁶ Kasnije su opozicioni poslanici odustali od ulaganja napora da podstaknu dijalog među različitim političkim strujama, kojeg je inicijalno omogućilo civilno društvo i akademska zajednica, a kasnije u njemu nastupio kao medijator Evropski parlament.⁷ U Izveštaju Evropske komisije o napretku Republike Srbije na putu ka članstvu u Evropskoj uniji za 2019. zaključeno je da „je hitno potrebno stvaranje prostora za istinsku višestranačku raspravu i uslova da opozicija može na značajniji način učestvovati u radu Skupštine. Uloga nezavisnih tela mora biti pod hitno zagarantovana i podržana.“⁸

U septembru 2019. godine nekoliko opozicionih stranaka je najavilo da će bojkotovati predstojeće izbore, mada su neke naknadno odlučile da učestvuju na izborima.⁹ Protesti koji su osudili nazadovanje demokratskog društva i nemogućnost opozicije da dobije prostor na glavnim medijima, bili su uvod u mirne demonstracije građanskog nezadovoljstva tokom vanrednog stanja.¹⁰ Ovi protesti su bili suočeni sa kontra protestima koje su neki sagovornici SMPI KDILJP-a opisali kao zastrašivanje i dodatno produbljivanje političke konfrontacije uoči izbora.¹¹

Iako su žene u značajnom broju zastupljene u političkom životu – predsednica Vlade, guverner Narodne banke, predsednica Skupštine, uz 93 (37 procenta) narodna poslanika u odlasku, koji su bile žene - povećanje kvote za izborne liste za nedovoljno zastupljeni pol na 40 procenata predstavlja dobrodošao korak u daljem unapređenju učestvovanja žena. Međutim, žene se manje primećuju na lokalnom nivou ili na rukovodećim pozicijama u strankama.¹²

⁴ Istovremeno, u Vojvodini su održani pokrajinski izbori, a u velikoj većini opština održani su opštinski izbori za gradonačelnike i opštinska veća.

⁵ U Skupštini je izglasana mera za uvođenje vanrednog stanja tek 29. aprila. Prema Ustavu, vanredno stanje mora biti proglašeno uz podršku većine poslanika, osim ako nisu u mogućnosti da se sastanu. U tom slučaju, predsednik države zajedno sa predsednikom Vlade i predsednikom Skupštine, može da donese takvu odluku i traži odobrenje skupštine u roku od 48 sati, ili što je pre moguće, nakon toga.

⁶ Skupština je 2019. godine razmatrala samo dva predloga zakona koji su stavljeni na glasanje, a koje su podneli poslanici koji nisu deo vladajuće većine. Više od polovine zakona usvojeno je po hitnom postupku.

⁷ Okrugli sto o uslovima za demokratske izbore održan je pod pokroviteljstvom Fondacije za otvoreno društvo i Fakulteta političkih nauka Univerziteta u Beogradu sredinom 2019. godine. Evropski parlament je učestvovao kao medijator u međustranačkim razgovorima koji su se odvijali u oktobru, novembru i decembru 2019.

⁸ Pogledati [Izveštaj Evropske komisije o napretku Srbije za 2019.](#)

⁹ Stranke koje su bojkotovale izbore uključuju Demokratsku stranku (Savez za Srbiju), Napolnu stranku (Savez za Srbiju), Stranku slobode i pravde (SSP), Srpski pokret „Dveri“ i Socijaldemokratsku stranku. Nova stranka i Pokret slobodnih građana odlučili su da ustanu nakon što su prvi put objavili nameru da se pridruže bojkotu. Poslednja dvojica su navela iskustvo viđenja zemlje u kojoj se vladalo bez parlamenta tokom vanrednog stanja, dok su drugi ukazivali na spuštenu prag zastupljenosti kao razloge za poništavanje odluke o bojkotu.

¹⁰ Kao deo inicijative „Buka protiv diktature“ koju je pokrenula građanska Inicijativa „Ne davimo Beograd“, a podržala je većina opozicionih partija.

¹¹ Grupe mladih ljudi koje su neki mediji opisali kao „fudbalske huligane“ okupljali su se na vrhu stambenih zgrada u Beogradu i drugim gradovima tokom ograničenja kretanja usled pandemije, bacajući rakete i skandirajući anti-opozicione slogane.

¹² Prema [Izveštaju](#) Poverenika za zaštitu ravnopravnosti za 2017, žene su bile na čelu opština u samo 12 opština.

IV. IZBORNI SISTEM I PRAVNI OKVIR

250 poslanika Narodne skupštine bira se na četvorogodišnji mandat proporcionalnim sistemom unutar jedne izborne jedinice koja obuhvata celokupno područje zemlje sa zatvorenim izbornim listama. Prag za učešće izbornih lista u raspodeli mandata smanjen je sa pet na tri procenta glasova, u periodu kraćem od tri meseca pre prvobitno zakazanog izbornog dana. Izborne liste koje predstavljaju nacionalne manjine izuzete su od ovog praga.

Parlamentarni izbori regulisani su Ustavom iz 2006. godine, Zakonom o izboru narodnih poslanika iz 2000. godine (jedan od izbornih zakona, poslednji put izmenjen i dopunjen 2020. godine), Zakonom o jedinstvenom biračkom spisku iz 2009. godine (ZJBS), Zakonom o finansiranju političkih aktivnosti iz 2011. godine (ZFPA, koji je poslednji put izmenjen i dopunjen 2019. godine) i Zakonom o Agenciji za borbu protiv korupcije iz 2000. godine (ZABK, poslednji put izmenjen i dopunjen 2020. godine).¹³ Pravni okvir je dopunjen Poslovníkom RIK-a, kao i RIK-ovim uputstvima i odlukama.

Uopšteno posmatrajući, pravni okvir pruža dobru osnovu za sprovođenje demokratskih izbora. Međutim, mnoge ranije preporuke KDILJP-a trebalo bi i dalje da se razmotre, uključujući preporuke o izbornoj administraciji, medijima, finansiranju kampanje, rešavanju sporova i sankcijama za određene prekršaje u izbornom procesu. Ključni nedostaci se odnose na nedostatak preciznosti kod nekih pravila vezano za podnošenje i proglašenje izbornih lista, neefikasne mere protiv zloupotrebe javnih resursa za sprovođenje kampanje, nedovoljno dobro regulisano finansiranje izborne kampanje i nadzor nad finansiranjem kampanje, nedostatke u rešavanju izbornih sporova, nepostojanje sankcija za određene prekršaje i nedostatak odredbi kojima je propisano posmatranje izbora.

U avgustu 2019. godine osnovana je radna grupa sastavljena od vladinih zvaničnika koja je trebalo da razmotri prethodne preporuke KDILJP-a.¹⁴ Istovremeno su održane i javne konsultacije o izbornoj reformi. Opozicija je učestvovala u početnim sastancima, ali nije bila prisutna u kasnijim fazama. U decembru 2019. kao i u februaru, martu i maju 2020, Skupština je usvojila izmene nekoliko zakona vezanih za izbore.¹⁵ Promene, uključujući i snižavanje izbornog praga, uvedene su neposredno pre održavanja ovih izbora i uključivale su pitanja koja nisu bila predmet javnih konsultacija održanih ranije, suprotno međunarodnim obavezama i najboljoj praksi.¹⁶

U skladu sa međunarodno preuzetim obavezama, promene u zakonima treba usvojiti nakon sprovedenih javnih konsultacija. Osnovni aspekti izbora ne bi trebalo da se menjaju unutar godinu dana pre izbora.

Pored toga, Vlada je izdala uputstva i preporuke raznim državnim agencijama, koje se bave registracijom birača, kao i o postizbornom uvidu u birački spisak od strane birača, posmatranju izbora, zloupotrebi javnih resursa i o radu regulatornog tela za medije. Ta uputstva i preporuke nisu bili javno

¹³ Relevantne odredbe su takođe sadržane u Krivičnom zakoniku i u Zakon o upravnim sporovima, o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, o zaštiti zaštititi podataka o ličnosti i o javnim okupljanjima.

¹⁴ Radnom grupom „o saradnji sa OEBS-om i KDILJP-om u koordinaciji i praćenju sprovođenja preporuka za poboljšanje izbornog procesa“ rukovodio je ministar unutrašnjih poslova a grupa se sastojala od vodećih članova izvršne vlasti.

¹⁵ Izmene i dopune ZABK-a, ZFPA-a, Zakona o javnim preduzećima i Zakona o sprečavanju korupcije učinjene su 13. decembra 2019; Zakona o izboru narodnih poslanika 8. februara i 10. maja 2020; Zakona o lokalnim izborima 16. marta i 10. maja 2020, a Kodeks ponašanja državnih službenika 8. novembra 2019. i 16. marta 2020.

¹⁶ Stav 5.8 [OEBS-ovog Dokumenta iz Kopenhagena iz 1990](#) navodi da će „zakoni usvojeni na kraju javno sprovedenog postupka, kao i propisi, biti objavljeni, što je uslov za njihovu primenljivost. Ti tekstovi će biti dostupni svima.“ Prema Odeljku II.2.b [Kodeks dobre prakse u izbornim pitanjima \(Kodeks dobre prakse\)](#) Venecijanske komisije iz 2002 „...osnovni elementi izbornog zakona, posebno sam izborni sistem, članstvo u izbornim komisijama i određivanje granica izbornih jedinica ne bi trebalo da se menjaju i dopunjavaju unutar godinu dana pre izbora ili uključuju u Ustav ili zakon veće pravne snage od redovnih zakona.“

dostupni. Na primer, Vlada je preporučila da RIK izda uputstva kojima se propisuje pravo birača da izvrše uvid u birački spisak nakon izbornog dana i pravo domaćih i međunarodnih posmatrača da posmatraju izborni proces. Iako su mnoge od ovih mera bile pozitivne, njihovo uvođenje putem Vladinih uputstava i preporuka, umesto kroz izmene i dopune zakona, izazvalo je zabrinutost za pravnu sigurnost.¹⁷

Da bi se obezbedilo poštovanje načela pravne sigurnosti, značajan broj propisa trebalo bi da budu uključeni prvenstveno u zakone koje je usvojila Skupština, dok bi samo tehnička pitanja i detalji trebalo da budu regulisani podzakonskim aktima, uključujući uputstva Republičke izborne komisije (RIK).

Izmene i dopune zakona iz februara 2020. koje nisu bile predmet javnih konsultacija, uključivale su snižavanje praga za izborne liste za osvajanje mandata u Skupštini kao i formulu za veću zastupljenost lista nacionalnih manjina (videti Odeljak XI, Učestvovanje nacionalnih manjina). Iako ove izmene i dopune omogućavaju lakšu zastupljenost u Skupštini, nekoliko sagovornika SMPI KDILJP-a tvrdilo je da takav pluralizam ne bi bio stvaran i da su ove promene imale za cilj smanjenje efekta bojkota izbora od strane opozicije i da bi mogle povećati raslojavanje na političkoj sceni. Nedavnim izmenama i dopunama zakona takođe je uvedena izričita zabrana kao i dodatna objašnjenja o zloupotrebi javnih resursa, a sve je pratila Vladina kampanja podizanja svesti o takvoj praksi. Ove izmene i dopune naišle su na široku političku podršku. Ipak, mnogi sagovornici SMPI KDILJP-a izrazili su zabrinutost zbog njihove nepotpune primene, kao i zbog stalne nepravedne prednosti koju obezbeđuje status vladajuće stranke (Pogledati Odeljak VIII, Okruženje u kojem se odvija kampanja).

V. IZBORNA ADMINISTRACIJA

Prema zakonu, parlamentarne izbore sprovode dva nivoa izborne administracije koja se sastoji od RIK-a i 8.433 biračkih odbora (BO).¹⁸ Iako zakon ne predviđa izborne komisije na nivou između već predviđena dva, RIK je u svim opštinama uspostavio 161 *ad hoc* radno telo (RT) da bi obezbedio logističku i tehničku vezu između RIK-a i BO-a. Uloga i odgovornosti RT-a uključivale su prikupljanje i objedinjavanje predloga za stalni i prošireni sastav BO-a, pružanje operativne podrške BO-ima, isporuku i preuzimanje izbornog materijala, kao i skeniranje i predavanje zapisnika BO-a s rezultatima RIK-u na izborni dan.¹⁹ Kao što je prethodno preporučio KDILJP, važna uloga RT-a ističe potrebu da se zakonom uspostavi srednji nivo izborne administracije za parlamentarne izbore.

Treba razmotriti uspostavljanje svih nivoa izborne administracije zakonom, i jasno definisati njihovu ulogu i odgovornosti.

RIK ima krovnu odgovornost za sprovođenje parlamentarnih izbora, koja uključuje tehničke pripreme; podnošenje i proglašenje izbornih lista, imenovanje članova u telima izborne administracija na nižim nivoima, odlučivanje o prigovorima i tabelarno prikazivanje i objavljivanje izbornih rezultata. Predsednika, potpredsednika i 16 stalnih članova RIK-a i njihove zamenike imenovala su na

¹⁷ Pogledati Odeljak II.2.a [Kodeksa dobre prakse](#): „Osim pravila o tehničkim pitanjima i detaljima - koja mogu biti uključena u propise izvršne vlasti – pravila koja potpadaju pod izbornu zakonodavstvo moraju imati najmanje rang statuta.“

¹⁸ Ukupno je uspostavljeno 107 biračkih mesta za pripadnike vojske, 29 za birače u pritvorima i zatvorima i 40 za birače u inostranstvu. RIK je finalizirao spisak biračkih mesta tri dana pre izbornog dana, dodavši 50 biračkih mesta na prethodno uspostavljenih 90 biračkih mesta na Kosovu i otkazujući glasanje na tri biračka mesta u inostranstvu. Promene su pripisane zabrinutosti za bezbednost i ograničenjima koja je nametnula pandemija COVID-19. Svaka referenca na Kosovo, bilo na teritoriju, institucije ili stanovništvo u ovom tekstu treba da se razmatra u odnosu na [Rezoluciju 1244 Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija](#).

¹⁹ Na čelu RT-a su bili koordinatori imenovani iz redova opštinskih uprava. 82 od 161 koordinatora, bile su žene. Članove RT-a imenovala su parlamentarne stranke, srazmerno njihovoj zastupljenosti u Narodnoj skupštini.

četvorogodišnji mandat u avgustu 2016. godine političke stranke zastupljene u tada novo izabranoj Skupštini.²⁰ Nakon podnošenja i proglašenja izbornih lista, svaka od 21 proglašene izborne liste nominovala je po jednog člana i po jednog zamenika u RIK. Prošireni sastav RIK-a sastojao se od 38 članova sa pravom glasa i njihovih zamenika, uključujući ukupno 29 žena.

RIK je imenovao svoje članove i zamenike koordinatorima na terenu u 26 okruga, radi veze sa RT-ima. Njihove odgovornosti su uključivale nadzor nad isporukom i preuzimanjem izbornog materijala i predlaganje okvirnih odluka članovima RIK-a vezano za zapisnike BO-a koji su sadržavali propuste nakon izbornog dana. U nedostatku sopstvenog sekretarijata, RIK se oslanjao na Službu Narodne skupštine za administrativnu i tehničku podršku.

RIK je svoje odluke donosio na kolegijalni način, tokom redovnih sednica koje su bile otvorene za posmatrače i koje su, što je bilo pozitivno, emitovane na Internetu. Da bi se postigao kvorum, moralo je biti prisutno više od polovine članova; odluke su se donosile većinom glasova svih članova. Suprotno Poslovniku RIK-a, pozivi na sednice koje je posmatrala SMPI KDILJP-a poslati su samo nekoliko sati unapred, a članovi nisu imali pristup dnevnom redu ili odgovarajućem pripremnom materijalu pre sednica RIK-a.²¹ Sednice su se redovno održavale u kasnim noćnim satima i nedostajala im je suštinska rasprava.²² Neki članovi RIK-a ocenili su da je ovakvom organizacijom rada ozbiljno ograničena sposobnost odlučivanja. Zbog pogoršanja situacije uzrokovane pandemijom, počev od 30. juna, RIK je uveo elektronske sastanke umesto onih u živo. Dnevni red, nacrti odluka i prateći materijali poslati su članovima i zamenicima članova e-poštom. Članovi su imali tri sata da daju pismene primedbe i glasaju putem e-pošte, bez ikakve mogućnosti za raspravu.

Da bi se povećao kapacitet RIK-a i obezbedila sposobnost njegovih članova da donose odluke na osnovu dovoljno informacija, svim članovima treba pružiti pravovremene i sveobuhvatne informacije o dnevnom redu za predstojeće sednice, uključujući sav relevantni osnovni materijal, uz omogućavanje sadržajnih rasprava u svim okolnostima.

RIK je izdao uputstva i doneo odluke da obezbedi okvir za pitanja koja nisu bila ili su bila nedovoljno regulisana zakonom, uključujući kriterijume za imenovanje članova BO-a, formiranje i dužnosti RT-a, dodatne kriterijume za poništavanje rezultata na pojedinim biračkim mestima, kao i koje su odgovornosti domaćih i međunarodnih posmatrača. Pozitivno je to da je za ove izbore RIK takođe izradio, podelio i objavio poboljšanu verziju materijala za obuku i informacije BO-ima, RT-ima i posmatračima.

BO-i, koje je imenovao RIK, takođe su delovali u stalnom i proširenom sastavu. Članove stalnog sastava, imenovane 10 dana pre dana izbora, predložile su političke stranke sa već osvojenim mandatima, srazmerno njihovoj zastupljenosti u Narodnoj skupštini. Stalno članstvo u BO-u sastojalo se od predsedavajućeg i dva člana. Dužnosti BO-a uključivale su sprovođenje glasanja na biračkom mestu; obezbeđenje pravilnosti i tajnosti glasanja; i utvrđivanje rezultata glasanja na biračkom mestu. Pet dana pre dana izbora, sastav biračkih odbora proširen je tako da uključuje predstavnike učesnika

²⁰ Po zakonu, sekretar, zamenik sekretara i predstavnik Republičkog zavoda za statistiku (RZS) takođe su predloženi kao članovi RIK-a bez prava glasa. Svaki član RIK-a ima zamenika, koji uživa jednaka ovlašćenja kao član, i pravo glasa u odsustvu člana RIK-a čiji je on ili ona zamenik. Od 34 člana sa pravom glasa imenovanih 2016. godine, njih 28 je još uvek obavljalo tu dužnost tokom izbora 2020. godine. Zastupljenost stranaka koje imaju osvojene mandate u Skupštini u stalnom članstvu RIK-a ostala je nepromenjena, sa izuzetkom člana koga je imenovao pokret „Dosta je bilo“, a koga je zamenio predstavnik „Stranke moderne Srbije“.

²¹ Član 15. Poslovnika RIK-a propisuje da se, uz određene izuzetke, pozivi na sednice trebaju slati „najkasnije dva dana pre dana određenog za sednicu“, a „zajedno sa pozivom, članovima ... se dostavljaju i materijali pripremljeni za tačke predloženog dnevnog reda“.

²² Između 5. marta i 29. juna, 23 od 48 sednica RIK-a koje su održane „u živo“ počelo je između 21,00 i 03,00 časa, uključujući i pet sednica započetih posle ponoći.

izbora. Svaki član BO-a imao je zamenika. RIK nije objavio zbirne podatke o broju članova i polnoj strukturi BO-a.

RIK je izbore organizovao efikasno; sve izborne komisije koje je posmatrala SMPI KDILJP-a izvršavale su svoje dužnosti u zakonskim rokovima, uprkos veoma ograničenom vremenu koje su imali na raspolaganju. Međutim, neke odluke RIK-a, uključujući onu o podnošenju i proglašenju izbornih lista i dodeljivanju statusa izborne liste nacionalne manjine, bile su proizvoljne.²³ Politička imenovanja stalnog članstva RIK-a nastavila su zabrinjavati neke predstavnike izbornih lista i civilnog društva.

VI. REGISTRACIJA BIRAČA

Pravo glasa imaju svi državljani koji su napunili 18 godina do dana sprovođenja izbora i koji imaju prebivalište u Republici Srbiji, osim onih kojima je oduzeta poslovna sposobnost odlukom suda.²⁴ Pitanje oduzimanja prava na osnovu psihosocijalnog invaliditeta ili intelektualnih teškoća u suprotnosti je sa međunarodnim standardima i još uvek nije rešeno uprkos ranijim preporukama KDILJP-a.²⁵

Zakonodavstvo treba uskladiti sa ciljevima Konvencije UN-a o pravima osoba sa invaliditetom, uklanjanjem svih ograničenja biračkog prava po osnovu intelektualnih teškoća ili psihosocijalnog invaliditeta.

Registracija birača je pasivna. Jedinstveni birački spisak (JBS) je elektronska baza podataka koju održava Ministarstvo za državnu upravu i lokalnu samoupravu (MDULS). Redovno se ažurira na osnovu opštinskih evidencija, podataka koje su dostavile druge državne institucije i zahteva birača za ispravkama. JBS se može menjati najkasnije do 15 dana pre izbornog dana. Nakon isteka ovog roka, izmene se mogu zatražiti direktno od MDULS-a, najkasnije do 72 sata pre dana izbora.

Do 30. maja, birači su mogli da zahtevaju da glasaju prema bilo kom mestu stanovanja ili u inostranstvu.²⁶ Interno raseljena lica (IRL) glasaju prema mestu svog boravišta.²⁷ Za birače pripadnike vojske, pritvorenike i zatvorenike sastavljeni su posebni izvodi iz biračkog spiska.²⁸ Uopšteno posmatrajući, sagovornici SMPI KDILJP-a nisu izrazili zabrinutost zbog inkluzivnosti izvoda iz biračkog spiska ili pristupa birača ličnim dokumentima, uključujući i ranjive grupe.²⁹ Međutim,

²³ Prvobitno Rešenje RIK-a o odbijanju proglašenja liste Grupe građana "Pokret Levijatan-živim za Srbiju" i Rešenje o odbijanju predloga za utvrđivanje statusa političke stranke nacionalne manjine Ruskoj stranci.

²⁴ Zakon definiše postupke za delimično ili potpuno lišavanje poslovne sposobnosti. Prilikom odlučivanja o delimičnom lišavanju poslovne sposobnosti, sudija može, ali nije obavezan, da odluči o oduzimanju biračkog prava.

²⁵ Pogledati članove 12. i 29. [Konvencije UN-a o pravima osoba s invaliditetom usvojene 2006. godine](#) (KPOI). Pogledati takođe stav 9.4 [Saopštenja br. 4/2011](#) Odbora KPOI iz 2013. godine, koji kaže da „Član 29. ne predviđa nikakvo razumno ograničenje ili izuzetak za bilo koju grupu osoba sa invaliditetom. Prema tome, oduzimanje biračkog prava na osnovu uočene ili stvarne psihosocijalnog invaliditeta ili intelektualnih teškoća, uključujući ograničenje prema individualnoj proceni, predstavlja diskriminaciju na osnovu invalidnosti, u smislu člana 2. Konvencije.“

²⁶ Na 40 biračkih mesta u inostranstvu registrovan je ukupno 13.251 birač.

²⁷ Po zakonu, IRL i druga lica koja su prijavljena prema boravištu moraju svoju prijavu produžavati svake dve godine. Prema zvaničnim podacima, u junu 2020. bilo je 196.995 osoba sa statusom IRL.

²⁸ Oko 8.646 pritvorenika i zatvorenika bilo je registrovano za glasanje.

²⁹ Beskućnici i oni koji žive u podstandardnim i neformalnim naseljima prijavljeni su na adresama centara za socijalni rad.

sveprisutna i dugotrajna zabrinutost da izvodi iz biračkog spiska sadrže brojne upise umrlih osoba i birače koji žive u inostranstvu, umanjuje poverenje u tačnost izvoda iz biračkog spiska.³⁰

Ukupno je bilo registrovano 6.584.376 birača za glasanje na ovim izborima, što je dva procenta manje nego na poslednjim izborima održanima na državnom nivou (predsednički izbori 2017. godine). MDULS je 2019. uložio napore da se uklone nevažeći i dvostruki upisi, uz dodatno unakrsno proveravanje podataka sa opštinskim evidencijama, što je povećalo tačnost JBS-a i dovelo do smanjenja broja birača.³¹ Nakon administrativnih radnji koje je Ministarstvo unutrašnjih poslova (MUP) preduzelo na verifikaciji tačnosti prebivališta, neka prebivališta su bila „deaktivirana“ i zbog toga su ti državljani uklonjeni iz JBS-a.³²

Iako zakon ne predviđa mogućnost trajnog gubitka prebivališta, osim ako to ne zatraže državljani koji trajno borave u inostranstvu, neki sagovornici iz redova civilnog društva izrazili su zabrinutost da je ovim postupkom određeni broj upisa u izvodima iz biračkog spiska uklonjen. MDULS je to priznao kao mogućnost, ali nije mogao da pruži dodatna objašnjenja jer MUP ne daje detaljna obrazloženja za uklanjanje upisa iz JBS-a.

Pozitivno je da je MDULS organizovao informativnu kampanju da bi objasnio na koji način se izvodi iz biračkog spiska ažuriraju, a objavio je i sveobuhvatan priručnik koji detaljno opisuje postupak održavanja JBS-a. Međutim, MDULS nije dao na uvid pojedinačne podatke razvrstane po različitim vrstama ažuriranja JBS-a, a ukupan broj birača je RIK proglasio i objavio 15 dana pre izbornog dana, kako i nalaže zakon. Dodatno, broj registrovanih birača po opštinama i okruzima bio je javno dostupan samo dva dana pre dana izbora.³³ Nepostojanje mogućnosti za pravovremeni uvid u podatke na izvodima iz biračkog spiska i njihovim ažuriranjima smanjilo je ukupnu transparentnost.

Da bi povećali transparentnost postupka registracije birača i poverenje u tačnost izvoda iz biračkog spiska, vlasti bi mogle razmotriti periodično objavljivanje podataka iz biračkog spiska, razvrstanih po različitim vrstama ažuriranja, i broja registrovanih birača po opštinama.

Birači mogu da provere svoje lične podatke na Internet stranici MDULS-a i na sopstveni zahtev u opštinama.³⁴ Iako ZJBS predviđa da izvode iz biračkog spiska objavljuju opštinske uprave radi upoznavanja sa sadržajem istih, uputstvo MDULS-a to usko definiše kao mogućnost za pojedinačnu proveru evidencija pomoću nečijeg jedinstvenog matičnog broja. Ovo tumačenje je u skladu sa Zakonom o zaštiti podataka o ličnosti, ali je u suprotnosti sa odredbama ZJBS-a. Nepostojanje mogućnosti da javnost ima uvid u birački spisak u cilju nadzora, u suprotnosti je sa najboljom praksom i doprinosi nepoverenju zainteresovanih strana u tačnost izvoda iz biračkog spiska.³⁵

³⁰ [Istraživanje](#) koje je naručio Centar za istraživanje, transparentnost i odgovornost (CRTA) 2018. godine i kojeg je uvažila i Vlada pokazuje da 31 procenat građana smatra da su izvodi iz biračkog spiska netačni zbog administrativnih grešaka, a 28 procenata ih smatra da su netačni zbog namerne izborne malverzacije.

³¹ Prema MDULS-u, digitalizacija svih matičnih knjiga završena je do 1. januara 2019.

³² Zakon o izboru narodnih poslanika propisuje da građani moraju imati prebivalište u Srbiji da bi bili uključeni u izvod iz biračkog spiska. Zakon o prebivalištu i boravištu predviđa mogućnost deaktivacije prebivališta državljana od strane MUP-a na osnovu zahteva sudova ili drugih državnih organa, u slučaju da policija utvrdi da je adresa netačno prijavljena ili evidentirana. U takvim slučajevima, državljan mora prijaviti trenutno boravište u roku od osam dana. Ako državljan to ne učini, MUP određuje drugu adresu prema propisanoj proceduri bez zakonskog roka.

³³ Neki izborni akteri obavestili su SMPI KDILJP-a da su ove podatke dobili podnošenjem pojedinačnih zahteva za informacijama opštinskim upravama, na osnovu Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja. Prema ovom zakonu, institucije su dužne da u roku od 15 dana odgovore na takve zahteve.

³⁴ U junu 2020. godine 392.627 birača je proverilo svoje upise na Internetu, uključujući 101.537 na izborni dan.

³⁵ Stav I.1.2.iii [Kodeksa dobre prakse](#) predviđa da „izvodi iz biračkog spiska moraju biti objavljeni“.

Izvodi iz biračkog spiska trebaju biti dostupni javnosti na uvid. Zakon o jedinstvenom biračkom spisku i Zakon o zaštiti podataka o ličnosti treba da budu usaglašeni i da detaljno propišu obim ličnih podataka birača koji sme biti objavljen, kao i koji je to bezbedan i zakonit pristup tim podacima.

U septembru 2019. MDULS je osnovao radnu grupu, uz učešće organizacija civilnog društva, koja je trebalo da izvrši reviziju JBS-a. Međutim, ovaj proces je odložen, delom i zbog zakonskih odredbi o privatnosti ličnih podataka.³⁶ Mandat radne grupe istekao je krajem 2019. godine, ali je MDULS izrazio spremnost da nastavi proces nakon izbora.

U cilju rešavanja pitanja tačnosti izvoda iz biračkog spiska, vlasti treba da izvrše detaljnu proveru Jedinstvenog biračkog spiska što je pre praktično moguće.

Po prvi put, da bi otklonili zabrinutost zbog moguće zloupotrebe upisa u izvode iz biračkog spiska na izborni dan, birači su mogli da provere kod RIK-a da li su njihovi upisi u izvode iz biračkog spiska obeleženi i potpisani, i to dobivanjem informacija elektronskim putem ili ličnom proverom u prostorijama RIK-a. Iako je RIK obavestio SMPI KDILJP-a da neće odrediti krajnji datum za prijem takvih zahteva, nije reagovao ekspeditivno na zahteve koje je primio. RIK je obavestio SMPI KDILJP-a da su obrađeni svi zahtevi, ali nije mogao da pruži informacije o tome koliko je takvih zahteva primljeno.

VII. PODNOŠENJE I PROGLAŠENJE IZBORNIH LISTA

Svaki birač ima pravo da se kandiduje. Izborne liste mogu da podnesu političke stranke, koalicije stranaka i grupe od najmanje deset birača sa pravom glasa. Period podnošenja i proglašenja izbornih lista započeo je 4. marta, a završio se 5. juna, ali ga je vanredno stanje prekinulo između 15. marta i 11. maja. Osim ostalih kriterijuma koje je trebalo zadovoljiti, zahtevi upućeni RIK-u za proglašenjem izborne liste morali su da budu predani uz najmanje 10.000 overenih potpisa birača. Svaki birač mogao je podržati samo jednu izbornu listu, uprkos prethodnim preporukama KDILJP-a. Ova praksa može ograničiti politički pluralizam i slobodu udruživanja i suprotna je najboljoj međunarodnoj praksi.³⁷

Da bi postupak podnošenja i proglašenja izbornih lista bio sveobuhvatniji, moglo bi se razmotriti ukidanje ograničenja prema kojem birači mogu podržati samo jednu izbornu listu.

Izmenom i dopunom zakona koja je stupila na snagu 10. maja prošireno je ovlašćenje za overu potpisa podrške i na lokalne vlasti, pored već postojećih za javne beležnike (notare) i sudove, da bi se smanjilo njihovo opterećenje tokom pandemije. Naknadu za overu od 50 dinara (oko 0,42 evra) po potpisu, koju plaća podnosilac izborne liste, neki predstavnici učesnika izbora smatrali su preteranom.

Zahteve za proglašenjem izbornih lista razmatrao je RIK i vršio procenu. Nakon toga, MDULS je proveravao pravnu valjanost potpisa podrške upoređujući ih s unosima u JBS-u. RIK je utvrdio da je broj potpisa podrške koje je podnelo osam izbornih lista pao ispod potrebnog broja nakon provere pravne valjanosti potpisa i naložio podnosiocima da prikupe potpise koji još nedostaju u roku od 48

³⁶ Prema Zakonu o zaštiti podataka o ličnosti, svaka institucija koja se bavi ličnim podacima građana mora da proceni kako se postupa sa ličnim podacima građana u pogledu privatnosti i zatraži mišljenje Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu ličnih podataka.

³⁷ Stav 77. [Uputstava OEBS/KDILJP-a i VK Saveta Evrope o zakonskim propisima kojima se reguliše delovanje političkih stranaka iz 2010](#) sadrži preporuku o tome da “ukoliko se želi ojačati pluralizam i sloboda udruživanja, zakon ne sme da ograničava građane na pružanje podrške svojim potpisom samo jednoj stranci. Takvo ograničenje se previše lako zloupotrebljava i može dovesti do diskvalifikacije stranaka koje su u dobroj veri verovala da su ispunile uslove za proglašenje.”

sati.³⁸ Svaka izborna lista može se povući iz izbornog procesa na zahtev podnosioca zahteva pre nego što RIK potvrdi konačan popis izbornih lista. Povlačenje pojedinačnih izbornih lista sa popisa proglašanih lista nije regulisano zakonskim okvirom.

Zakon predviđa polnu kvotu od najmanje 40 procenata kao preduslov za proglašenje izborne liste, s tim da su najmanje dva od svakih pet kandidata na izornoj listi iz manje zastupljenog pola. Sve izborne liste ispunile su ovaj uslov. RIK je proglasio 21 izbornu listu sa ukupno 3.419 kandidata na generalno inkluzivan način.³⁹ Na dve izborne liste na čelu su bile žene.

VIII. OKRUŽENJE U KOJEM SE ODVIJA KAMPANJE

Zvanični period kampanje započeo je 4. marta, ali su učesnici izbora mogli započeti kampanju tek nakon proglašenja njihove izborna lista. Kampanja je obustavljena za vreme vanrednog stanja. Uopšteno posmatrajući, kampanja je bila neupečatljiva. Većina učesnika izbora odlučila se da ne organizuje masovne skupove u svetlu opšte zabrinutosti za zdravstveno stanje. Vladajući SNS održao je manja okupljanja sa biračima, uključujući „virtuelne skupove“ putem Interneta, dok je njegov koalicioni partner, Socijalistička partija Srbije (SPS), skupove održavao prema rasporedu i bili su dobro posećeni. Poštanske pošiljke, posete od vrata do vrata, tekstualne poruke i strategije telemarketinga korišćene su za privlačenje birača tokom cele kampanje, uključujući i na izborni dan. Iskazana je zabrinutost zbog nametljive prirode nekih od ovih metoda i zbog korišćenja privatnih podataka, uključujući i one koje ima Telekom operater u većinskom državnom vlasništvu, a u korist vladajuće stranke.

Kampanja je bila živahnija u medijima i na društvenim mrežama, a većina učesnika izbora se okrenula Fejsbuku i Tviteru kako bi se povezala sa biračima. Nepostojanje propisa koji se odnose na kampanje koje sprovode treće strane, posebno na Internetu, negativno je uticalo na sposobnost birača da donesu odluku na osnovi relevantnih informacija.⁴⁰ Nedostatak transparentnosti bio je dodatno zakomplikovan ograničenim objavljivanjem troškova kampanje, kojeg su pružale međunarodne kompanije za društvene mreže, poput Fejsbuka. U aprilu je Tviter objavio da je izbrisao više od 8.500 naloga angažovanih u „neautentičnoj koordinisanoj aktivnosti“ u cilju kritikovanja opozicije i „promovisanja vladajuće stranke u Srbiji i njenog lidera“.⁴¹

Kampanja je bila mirna, ali je sadržavala neke negativne elemente, uključujući međusobne optužbe. Bila je usredsređena na pandemiju COVID-19, pri čemu su vladajuće stranke svoje kampanje zasnivale na tvrdnjama o uspešnom suzbijanju širenja virusa, dok je opozicija optuživala Vladu da zloupotrebljava krizu da bi stekla prednost na izborima.⁴² Stranke koje su bojkotovale izbore pokušale

³⁸ RIK je proglasio sve izborne liste koje su u roku predale potpise koji nedostaju. Međutim, RIK je u početku bio protiv proglašenja liste „Pokret Levijatan - živim za Srbiju“, koja je RIK-u u roku od 48 sati dostavila 3.085 važećih potpisa podrške koji su nedostajali, sumnjajući da oni nisu prikupljeni bez neopravdane pomoći treće strane. Nakon uložene žalbe podnosioca prijave RIK-u, izborna lista je bila proglašena.

³⁹ RIK je prvobitno proglasio listu „Hrabra - Milica Đurđević Stamenkovski - Srpska stranka Zavetnici“, ali je na prigovor kojeg je uputio jedan građanin da naziv liste ne ispunjava zakonske uslove, Upravni sud zatražio ponovno podnošenje kompletne prateće dokumentacije u roku od 48 sati, uključujući i ponovno prikupljanje na 10 000 potpisa podrške pod izmenjenim nazivom. Stranka je povukla zahtev za proglašenjem, a nedelju dana kasnije ponovo je podnela novi zahtev pod imenom „Milica Đurđević Stamenkovski - Srpska stranka Zavetnici“, koju je RIK proglasio.

⁴⁰ Neki sagovornici SMPI KDILJP-a sugerisali su da su reklame trećih strana imale za cilj stvaranje lažne percepcije šire podrške na lokalnom nivou.

⁴¹ Pogledati [izjavu](#) o bezbednosti na Tviteru.

⁴² Brojne zainteresovane strane kritikovale su odluku o održavanju izbora zbog epidemiološke situacije i videle su u odluci o održavanju dve fudbalske utakmice u prisustvu gledalaca u Beogradu tokom predizborne kampanje kao potez koji ide u korist vladajuće stranke.

su da prikažu samu kampanju i izbore uopšte kao izbor između pružanja i negiranja legitimiteta procesa.⁴³ Status Kosova, spoljna politika, kao i pitanja korupcije i ekonomije takođe su bili zastupljene teme u kampanji. Pitanja ženskog učešća i specifična pitanja koja zanimaju ženski deo birača, nisu bila naglašavana u kampanji.⁴⁴

Kombinujući uloge predsednika i lidera vladajuće stranke, gospodin Vučić bio je na vrlo upečatljiv način istican u kampanji.⁴⁵ Njegov kontinuirani angažman na mestu šefa države pružio mu je mogućnost pojavljivanja u javnosti na način kojeg ostali nisu mogli da prate, dok pri tome njegove uloge nisu bile jasno odvojene.⁴⁶ To je bilo najvidljivije tokom vanrednog stanja, kada su, dok je zvanična kampanja bila obustavljena, predsednik i državni zvaničnici održavali redovne sastanke, uključujući i sastanke o preduzetim merama za obezbeđenje sredstava za održavanje likvidnosti i zadržavanje radnih mesta, koji su ponekad imali oblik implicitne kampanje.⁴⁷ Nejasno razgraničenje između kampanje vladajuće stranke u kojoj je gospodin Vučić bio centralna figura i medijskog izveštavanja o predsedniku i aktivnostima Vlade, uključujući rešavanje krize uzrokovane sa COVID-19, dovelo je u pitanje stav 5.4 OEBS-ovog Dokumenta iz Kopenhagena iz 1990. godine.⁴⁸ Institucije odgovorne za nadgledanje poštuju li se propisi o sprovođenju kampanje, poput Agencije za borbu protiv korupcije (ABPK), nisu efikasno odgovorile na pitanja i navode o zloupotrebi službenog položaja i javnih resursa.⁴⁹

Vlasti treba da preduzmu mere za sprečavanje zloupotrebe službenog položaja i javnih resursa. Nadgledanje poštovanja zakona trebalo bi da bude efikasno, dok bi kršenja trebalo sankcionisati kaznama prema principu proporcionalnosti s efektom odvratanja od ponavljanja sankcionisane radnje.

SMPI KDILJP-a primio je brojne izveštaje o vršenju pritiska na birače ili neosnovanom pogodovanju u zamenu za pružanje podrške vladajućoj stranci. Uprkos postojećim zabranama predviđenima zakonodavnim okvirom i novim merama uvedenima u februaru 2020. godine, izveštaji o pritiscima na

⁴³ Stranska Slobode i pravde (SSP) je izdala saopštenje u kojem poziva građane da se uzdrže od glasanja i naglasila da stvarni izbor nije između opcija na glasačkom listiću, već između učešća, koje pruža legitimitet pobjedi Vlade, i bojkota opozicije. Lider stranke najavio je stvaranje „skupštine u senci“, a više puta je zabeleženo da je izbore nazivao „izbornom prevarom“. Lider političke stranke Srpski pokret „Dveri“ pozvao je opoziciju koja je odlučila da učestvuje da povuče svoje izborne liste, kako ne bi „kršili ustav i stvarali privid demokratije“. Video poruku u kojoj se zagovara bojkot, koja se emitovala na N1 TV, zabranilo je Regulatorno telo za elektronske medije (REM).

⁴⁴ Deset ženskih organizacija potpisalo je [žalbu](#), navodeći neproporcionalni nivo siromaštva među ženama, i pozivajući učesnike izbora da posvete više pažnje merama za poboljšanje kvaliteta života žena.

⁴⁵ Ime i vizuelni identitet stranke bili su stavljeni u drugi plan u odnosu na gospodina Vučića, koji je aktivno učestvovao u kampanji i čije je ime usvojeno kao ime nosioca izborne liste.

⁴⁶ Tokom celokupnog trajanja kampanje, predsednik i neki državni zvaničnici koristili su svoj položaj za isticanje ostvarenja vladajuće stranke vezano za otvaranje infrastrukturnih projekata ili isporuku bolničke opreme. 12. juna, predsednik je pozvao birače da glasaju za listu koja nosi njegovo ime dok je javno razgovarao o svojim dužnostima tokom televizijskog prenosa; 12. juna gradonačelnik Zaječara koristio je slogan kampanje kada najavljiavao početak velikih radova na izgradnji vodovoda; a 10. juna, u selu Kukulovce, i gradonačelnik opštine Leskovac i direktor javnog preduzeća za izgradnju puteva najavljiavao je radove na izgradnji puteva dok je bio u kampanji.

⁴⁷ Na primer, penzioneri u zemlji dobili su pismo koje je gospodin Vučić potpisao u svojstvu lidera stranke, u kome se navodi da će dobiti bespovratna sredstva u iznosu od 100 evra, nedugo nakon što je, u ulozi predsednika, obavestio javnost o toj meri u svom obraćanju građanima koje je bilo emitovano na brojnim televizijskim kanalima. Bespovratna sredstva u iznosu od 100 evra isplaćena su automatski za skoro 1,9 miliona penzionera i korisnika socijalne pomoći, dok je još 4,3 miliona građana moralo da se prijavi za nju.

⁴⁸ Stav 5.4 [OEBS-ov Dokument iz Kopenhagena iz 1990](#) propisuje da će države učesnice paziti na „jasno razgraničenje između države i političkih stranaka; to se posebno odnosi na stranke, koje se neće spajati sa državom.“

⁴⁹ Pogledati i [Zajednička uputstava o Prevenciji i merama protiv zloupotrebe administrativnih resursa tokom izbornog procesa OEBS/KDILJP-a i Venecijanske komisije usvojenih 2016.](#)

zaposlene u javnom sektoru pojavljivali su se u medijima, a potkrepljivali su ih izveštaji grupa domaćih posmatrača, kao i nekoliko sagovornika SMPI KDILJP-a. Praksa korišćenja paralelnih izvoda iz biračkog spiska za praćenje birača koji tek trebaju da glasaju na izborni dan, što je primetio SMPI KDILJP na licu mesta, dala je težinu navodima da je na birače vršen pritisak da izađu na izbore do zatvaranja birališta, što je u suprotnosti sa stavom 7.7 OEBS-ovog Dokumenta iz Kopenhagena iz 1990.⁵⁰

Vlasti bi trebalo da preduzmu mere u cilju sprečavanja vršenja pritiska na birače, uključujući one zaposlene u državnim institucijama i preduzećima povezanim sa državom. Slučajevi navodne prisile moraju se temeljito istražiti a odgovorne osobe snositi posledice.

IX. FINANSIRANJE IZBORNE KAMPANJE

Finansiranje izborne kampanje regulisano je ZFPA-om, ZABK-om, Zakonom o izboru narodnih poslanika i Pravilnikom ABPK-a. Ranije ključne preporuke KDILJP-a i Grupe država Saveta Evrope za borbu protiv korupcije (GRECO) o finansiranju kampanja i dalje nisu razmotrene, uključujući preporuku o uvođenju donje granice za donacije; gornje granice za troškove; finansijsko izveštavanje i objavljivanje podataka pre izbornog dana; kao i sankcionisanje prema principu proporcionalnosti s efektom odvratanja od ponavljanja sankcionisane radnje. Uopšteno posmatrajući, trenutni regulatorni okvir, ovako kako se primenjuje, ne obezbeđuje transparentnost, integritet i preuzimanje odgovornosti za finansiranje kampanje.

Da bi se povećala transparentnost finansiranja kampanje, treba obratiti pažnju na prethodne preporuke KDILJP-a i GRECO-a, uključujući smanjivanje limita za donacije i uvođenje obaveze podnošenja i objavljivanja finansijskih izveštaja pre izbornog dana.

A. PRIHODI I TROŠKOVI

Političke stranke zastupljene u parlamentu dobijaju godišnja sredstva iz državnog budžeta.⁵¹ Dodatna sredstva iz budžeta u ukupnom iznosu od 745 miliona dinara (oko 6,34 miliona evra) dodeljena su za sprovođenje izborne kampanje učesnicima izbora, pod uslovom da su platili izbornu obveznicu propisanu zakonom.⁵² Od ovog iznosa, 20 procenata je dodeljeno kao avansno plaćanje, podjednako svim učesnicima izbora, pre izbornog dana. Dok se 20 od 21 učesnika izbora prijavilo za avansno plaćanje, ono je dodeljeno samo 18 učesnika izbora koji su platili izbornu obveznicu, u skladu sa zakonom. Svaki učesnik izbora je dobio 7,45 miliona dinara (oko 63.400 EUR). Preostalih 80 procenata (610 miliona SRD; oko 5,19 miliona EUR) mora biti dodeljeno u roku od pet dana nakon proglašenja konačnih izbornih rezultata proporcionalno broju osvojenih mandata. Učesnici izbora koji ne uspeju da osvoje jedan procenat glasova (0,2 procenta za manjinske liste) moraju da vrate avansnu uplatu.

Učesnici izbora takođe mogu dobiti sredstva iz privatnih izvora, kao i kredite. Pojedinaac može donirati do približno 1,1 milion dinara (9.350 EUR) godišnje, dok pravno lice može donirati do 11 miliona

⁵⁰ Stav 7.7 [OEBS-ovog Dokumenta iz Kopenhagena iz 1990](#) propisuje da države učesnice „moraju obezbediti da njihovi zakoni i javne politike omogućavaju sprovođenje političke kampanje u poštenoj i slobodnoj atmosferi u kojoj se ni administrativnim procedurama ni nasiljem ni zastrašivanjem, strankama i kandidatima ne zabranjuje da slobodno iznose svoje stavove i kvalifikacije, niti se sprečava birače da se sa njima upoznaju i raspravljaju o njima ili da daju svoj glas slobodno, bez straha od odmazde.“

⁵¹ 2019. godine ukupno godišnje finansiranje stranaka iznosilo je oko 1,035 milijardi dinara (oko 8,8 miliona evra).

⁵² Učesnik izbora koji želi da koristi sredstva iz budžeta za izbornu kampanju mora da položi obveznicu u istom iznosu kod Ministarstva finansija. Učesnici izbora koji ne uspeju da osvoje jedan procenat glasova (ili 0,2 procenta za manjinske liste) moraju da vrate avansnu uplatu.

RSD (93.500 EUR); ova ograničenja se udvostručuju u izbornoj godini.⁵³ Gornje granice za donacije i dalje su visoke i omogućavaju neprimeren uticaj finansijskih interesa na političke programe. Bez obzira na to, na prošlim izborima stranke su navele da samo oko tri procenta njihovih prihoda potiče iz privatnih izvora.⁵⁴ Zakon propisuje zabranu prihoda iz određenih izvora, uključujući prihode od kompanija sa ugovorima o javnim nabavkama. Međutim, ne postoji efikasan mehanizam za verifikaciju poštovanja ovih zabrana zbog ograničenih ovlašćenja ABPK-a.⁵⁵ Upotreba sopstvenih sredstava kandidata na listama i vođenje izborne kampanje od strane trećih strana nisu regulisani zakonom, čime se omogućava potencijalno zaobilaženje pravila.

Stranka može imati više bankovnih računa, ali povezanih sa istim poreskim identifikacionim brojem. Međutim, učesnici izbora moraju otvoriti i koristiti samo jedan bankovni račun namenjen prihodima i troškovima izborne kampanje. Za ove izborne, sve donacije preko 54.571 RSD (464 EUR) morale su biti primljene putem bankovnog transfera, dok su donacije ispod ovog iznosa mogle biti primljene u gotovini, ali su morale biti deponovane na račun izborne kampanje u roku od pet dana od prijema. Donacije koje prelaze gornju granicu ili su iz nedozvoljenih izvora, stranka korisnica mora da vrati donatoru ili da ih prenese u državni budžet ako je donator anonimn. Pored toga, učesnici izbora mogu da prebace sredstva sa svojih redovnih stranačkih računa u svoj fond za izbornu kampanju, bez otkrivanja porekla takvih sredstava u izveštajima o finansiranju izborne kampanje. Suprotno prethodnim preporukama KDILJP-a i GRECO-a, ne postoji gornja granica za potrošeni iznos u izbornoj kampanje. Ovim se narušava načelo jednakih mogućnosti za sve učesnike izbora i omogućava prekomerno trošenje, što potencijalno može imati neprimeren uticaj na volju birača. Dodatno, ne postoji nikakva zakonska obaveza identifikacije dobavljača štampanog ili elektronskog materijala za izbornu kampanju na tim materijalima, čime se onemogućava ulazak u trag troškovima i utvrđivanju neprijavljenih troškova.

Moglo bi se razmotriti uvođenje zakonske obaveze vezano za identifikaciju dobavljača na svim štampanim i digitalnim materijalima za izborne kampanje, kao i sankcije zbog nepoštovanja zakona i njegovog efikasnog sprovođenja, uključujući konfiskovanje materijala za izbornu kampanju na kojem nije jasno vidljiva oznaka dobavljača.

B. IZVEŠTAVANJE I OBJAVLJIVANJE REZULTATA

Od učesnika izbora se zahteva da podnesu finansijske izveštaje ABPK-u jednom godišnje i u roku od 30 dana nakon utvrđivanja konačnih rezultata izbora; međutim, ne zahteva se finansijsko izveštavanje pre izbornog dana. Dodatno, ne postoji zakonski rok do kojeg ABPK mora objaviti ove finansijske izveštaje. ABPK objavljuje izveštaje o finansiranju izborne kampanje tek mesecima nakon izbora, zajedno sa zaključcima, koji po zakonu nisu obavezni. Ovi nedostaci ograničavaju transparentnost i u suprotnosti su sa međunarodnim obavezama.⁵⁶

Da bi se povećala transparentnost, zakon bi mogao biti izmenjen i dopunjen tako da propiše obavezu izveštavanja i objavljivanja prihoda i troškova izborne kampanje pre izbornog dana. Mogla bi se razmotriti mogućnost da zaključci ABPK postanu obavezni i da ih se kasnije objavi.

⁵³ Godišnji limit za donacije je 20, odnosno 200 prosečnih mesečnih zarada za i za fizička i za pravna lica (40 i 400 prosečnih mesečnih zarada u izbornoj godini). Neto prosečna zarada u maju 2020. godine iznosila je 54.571 RSD (približno 464 EUR).

⁵⁴ Na primer, prema [istraživanju Transparentnost Srbija](#), za parlamentarne izbore 2016. Godine, političke stranke su prijavile da samo 3 procenta njihovih prihoda potiče od pojedinaca, a 0 procenata od pravnih lica.

⁵⁵ Stavovi 220 [Uputstva KDILJP-a i Venecijanske komisije iz 2010. godine o regulisanju rada političkih stranaka](#) navode primer dobre prakse u kojem „zakonom treba da se omogući regulatornim agencijama da istražuju i procesuiraju potencijalna kršenja zakona.“

⁵⁶ Član 7.3 [Konvencije Ujedinjenih nacija protiv korupcije](#) iz 2003. godine predviđa da države treba da „razmotre preduzimanje odgovarajućih zakonodavnih i administrativnih mera [...] kako bi povećale transparentnost u finansiranju kandidatura za izabrane javne funkcije i, tamo gde je primenljivo, u finansiranju političkih stranaka.“

C. NADZOR I SANKCIJE

ABPK je zadužena za nadzor nad finansiranjem političkih stranaka i zloupotrebom javnih resursa. Za ove izbore rasporedila je 120 posmatrača širom zemlje u cilju prikupljanja podataka o izbornim materijalima, događajima koji su se odvijali kao deo izborne kampanje i sprovođenju izborne kampanje u medijima. ABPK prati poštovanje propisa tek nakon prijema finansijskih izveštaja učesnik izbora, nakon izbora. Obavestila je SMPI KDILJP-a da planira da uporedi ove izveštaje sa izveštajima posmatrača ABPK-a kako bi identifikovala potencijalne nepravilnosti. ABPK takođe može zatražiti pristup knjigovodstvenim evidencijama stranaka i informacije od banaka i drugih institucija, ali nije dužna da to čini.

Moglo bi se razmotriti uvođenje mehanizama za efikasan nadzor, uključujući obavezno primanje izvoda iz banaka koji bi omogućili verifikaciju tačnosti izveštaja o finansiranju izbornih kampanja učesnika izbora.

ABPK može izdati upozorenja i pokrenuti prekršajni ili krivični postupak zbog mogućih kršenja zakona. Međutim, sankcije propisane zakonom nisu stepenovane i omogućavaju nedosledno sprovođenje.⁵⁷ ABPK je odbila kao neutemeljenu većinu od 25 primljenih prigovora zbog zloupotrebe javnih resursa i nepravilnosti u finansiranju izborne kampanje. ABPK je izdala upozorenja u četiri slučaja.⁵⁸

Zakon treba da propiše stepenovani sistem sankcija prema principu proporcionalnosti s efektom odvraćanja od ponavljanja sankcionisane radnje, a nepravilnosti treba sankcionisati.

X. MEDIJI

A. MEDIJSKO OKRUŽENJE

Medijsko okruženje nazadovalo je tokom poslednjih godina, a raznolikost stavova u medijima bila je ograničena.⁵⁹ Televizija ostaje primarni izvor političkih informacija, a prate ju Internet i dnevne novine. Glavne televizije s nacionalnom pokrivenošću su nekoliko privatnih kanala i javni servisi

⁵⁷ Na primer, novčana kazna za stranku koja prima prihode iz nedozvoljenih izvora, zloupotrebljava javne resurse, koristi više bankovnih računa, ne podnosi ili neobjavljuje finansijske izveštaje ili neobjavljuje donacije iznosi od 200.000 do 2 miliona dinara (oko 17.000 do 170.000 evra), što je znatno niže od donje granice pojedinačne donacije. Istovremeno, stranci može biti uskraćen godišnji prihod iz državnog proračuna za iste nepravilnosti. Stavovi 224-225 [Uputstva KDILJP-a i Venecijanske komisije iz 2010. godine o regulisanju rada političkih stranaka](#) naglašavaju da sankcije protiv političkih stranki za koje se utvrdi da krše zakon moraju uvek da budu objektivne, provodive, efikasne i proporcionalne.

⁵⁸ Dva upozorenja upućena su SNS-u, za emitovanje videa u izbornoj kampanji na zvaničnom *YouTube* kanalu SNS-a 10. juna, koji je prikazivao izjavu zaposlenog u uniformi javnog preduzeća - elektroprivrede, i drugi video snimak koji sadrži izjavu lekara u javnoj zdravstvenoj ustanovi; jedno upozorenje SPS-u za video emitovan u izbornoj kampanji koji je snimljen u prostorijama vodovoda i toplana; i jedno upozorenje stranki „Za bolju Srbiju“ za izbornu kampanju koja se održavala u osnovnoj školi u opštini Topola.

⁵⁹ Prema *Freedom House-u* [Države u tranziciji](#), rejting nezavisnih medija smanjio se sa 4,00 u 2014. na 3,25 u 2020. U Reporterima bez granica [Svetski indeks slobode štampe](#), od 179 zemalja Srbija je sada na 93. mestu, u poređenju sa 54. u 2014. Evropska komisija u svom [Neslužbenom dokumentu o trenutnom stanju vezano za poglavlja 23. i 24. za Srbiju](#) navodi neuravnoteženu zastupljenost pluralizma političkih stavova od strane javnih medija.

Radio-televizija Srbije (RTS) i Radio-televizija Vojvodine (RTV).⁶⁰ Prema sagovornicima SMPI KDILJP-a i relevantnim izveštajima civilnog društva, privatni televizijski kanali sa nacionalnom pokrivenošću i većina dnevnih novina promovišu politike Vlade. Nekoliko privatnih medijskih kuća sa alternativnim i kritičkim stavovima ne predstavljaju efikasnu protivtežu zbog ograničene pokrivenosti.⁶¹

U svom izveštaju za 2019. godinu, Evropska komisija izrazila je zabrinutost zbog nedostatka napretka u području slobode izražavanja i navela slučajeve pretnji, zastrašivanja i nasilja nad novinarima.⁶² O takvim slučajevima su izveštavala i razna udruženja novinara.⁶³ Ovi incidenti, u kombinaciji sa nedostatkom finansijske nezavisnosti u medijskom sektoru, podstiču samocenzuru, naročito kada vlasti odmah javno ne osude takve slučajeve.

Mnoštvo medija se takmiči za ograničeni prihod od oglašavanja.⁶⁴ Proces podele javnih sredstava medijima, posebno na lokalnom nivou, kritikovali su mnogi sagovornici SMPI KDILJP-a kao netransparentan i otvoren za zloupotrebu u korist medija naklonjenih Vladi. Dodatno, sufinansiranje javnih medija iz državnog budžeta čini ih podložnijim političkom uticaju.⁶⁵

Nezavisnost javnih servisa treba ojačati obezbeđivanjem dovoljnih i održivih finansijskih sredstava, čime bi se na kraju eliminisala zavisnost javnih servisa od državnog budžeta.

A. PRAVNI OKVIR I PROPISI KOJIMA JE REGULISAN RAD MEDIJA

Izborni zakon utvrđuje osnovne principe za izveštavanje medija, uključujući obavezu medija da obezbede jednako izveštavanje o svim učesnicima izbora i pravo građana da budu informisani o izbornim programima i aktivnostima učesnika izbora. Zakon o elektronskim medijima iz 2014. (ZEM) obavezuje medije da pružaju besplatne, istinite, objektivne, potpune i pravovremene informacije. Pored toga, Zakon o javnim medijskim servisima iz 2014. godine (ZJMS) ponovo naglašava obaveze vezane za izveštavanje i nalaže medijima da omoguće slobodno izražavanje mišljenja i unapređenje javnog dijaloga.

⁶⁰ Vodeći privatni kanali su TV Pink, TV B92, TV Prva i Happy TV. Akvizicija dva TV kanala u 2018. godini od strane preduzetnika povezanog sa vladajućom strankom doprinela je monopolizaciji medijskog sektora. Korporacija Kopernikus, u vlasništvu člana porodice zvaničnika vladajuće stranke, kupila je TV stanice Prva i O2 nakon što je svoju kompaniju, koja je bila kablovski operater, prodala državnoj telekomunikacionoj kompaniji Telekom Srbije.

⁶¹ Dnevne novine *Danas*, i kablovski kanal sa vestima, *NI*, za koje se smatra da nisu povezani niti sa jednom strankom, nude široku lepezu stavova, prema izveštajima o praćenju rada medija od strane različitih organizacija civilnog društva.

⁶² Evropska komisija, [Izveštaj o Srbiji za 2019](#). Evropska komisija u svom [Neslužbenom dokumentu o trenutnom stanju vezano uz poglavlja 23 i 24 za Srbiju](#) navodi da su se kampanje govora mržnje i klevetanja usmerene protiv novinara nastavile i u periodu pre izbora koji su prvobitno bili zakazani za april 2020. godine, a neprestanim odbijanjem javnih institucija da objavljuju informacije i dalje se ometa rad novinara.

⁶³ To je uključivalo verbalne napade na novinare *Južnih Vesti* iz Niša; fizički napad na novinara *Radija DIR* na izborni dan u Kikindi; novinar TV Foruma iz Prijepolja bio je meta napada na Internetu. 18. juna, novinaru *Glasa Zaječara*, Internet portala, bilo je onemogućeno da izveštava sa skupa SNS-a. Pogledati detalje o [slučaju Ane Lalić](#), reporterke kablovske TV *Nova.rs*, koja je 1. aprila zadržana u pritvoru preko noći zbog „izazivanja panike i nemira“ nakon što je objavila priču koja ukazuje na loše uslove rada u bolnici u Novom Sadu.

⁶⁴ Prema Agenciji za privredne registre postoje 332 radijska i 241 TV kanala, 931 dnevnih i periodičnih listova i 792 Internet portala. Prema Regulatornom telu za elektronske medije (REM) postojalo je 380 važećih dozvola za zemaljsko emitovanje, isključujući javne servise. [Monitor medijskog vlasništva Srbija](#) procenio je prosečnu godišnju tržišnu vrednost oglašavanja na iznos manji od 200 miliona evra.

⁶⁵ Prema [Izveštaju RTS a za 2019.](#), 23 procenta ukupnih prihoda dolazi iz državnog budžeta, a 55 procenata od pretplate.

Nadzorni odbor (NO), koji prema izbornom zakonu ima ovlašćenje da nadzire medijsko izveštavanje o izbornoj kampanji, konstituisan je po prvi put od parlamentarnih izbora 2000. godine.⁶⁶ Održao je šest sednica na kojima se raspravljalo o žalbama organizacija civilnog društva i izveštajima o praćenju rada medija od strane Regulatornog tela za elektronske medije (REM), i objavio je saopštenje za javnost o poboljšanju procesa, ali nije preduzeo dalje mere.⁶⁷ Njegov nejasan mandat, kao što je priznao i sam NO, i nedostatak proaktivnog pristupa, nisu omogućili značajan nadzor nad medijima.

REM ima opšta ovlašćenja da kontroliše rad pružaoca medijskih usluga, obezbeđuje doslednu primenu zakona i da odlučuje o prigovorima u vezi sa njihovim programskim aktivnostima.⁶⁸ Vlada je 30. januara usvojila medijsku strategiju i naglasila potrebu da se obezbedi nezavisnost REM-a kao osnovni cilj.⁶⁹ Praćenje medija od strane REM-a bilo je usmereno na odabrane kvantitativne aspekte izveštavanja medija, čime je pružena jedan opšti pregled.⁷⁰ REM je postupao samo po primljenim prigovorima ili žalbama, a ne po službenoj dužnosti.⁷¹ Odlučivanje REM-a često je bilo nejasno i povremeno mu je nedostajalo valjano pravno obrazloženje, a komunikacija sa podnosiocima prigovora nije bila dovoljno dobra.⁷² Neposredno pre izbora, REM je odmah reagovao i naložio emiterima programa da prestanu sa emitovanjem nekih reklama povezanih sa izborima, uključujući spot vladajuće stranke kojim su se kršili propisi koji se odnose na zaštitu maloletnika, i drugi spot kojim se promovisao bojkot izbora.

Nezavisnost Regulatornog tela za elektronske medije (REM) treba ojačati, a njegove obaveze tokom perioda kampanje treba da budu izričito definisane zakonom i proširene na sve aspekte medijskog izveštavanja o izborima. REM bi trebalo da deluje samoinicijativno, uključujući preduzimanje blagovremenih aktivnosti zasnovanih na sistematskom praćenju izveštavanja o izborima i postupanja u skladu sa utvrđenim propisima.

B. IZVEŠTAVANJE MEDIJA O KAMPANJI

Javni servisi su učesnicima izbora obezbedili besplatnu minutažu za predstavljanje u televizijskom programu i jednaku dostupnost predstavljanja u namenskom izbornom programu, kako je to i propisano zakonom. Učesnici izbora su takođe mogli da promovišu svoje platforme putem plaćenog oglašavanja. Privatni elektronski mediji sa nacionalnom pokrivenošću izveštavali su o učesnicima izbora uglavnom u delovima njihovog informativnog programa posvećenima izborima; izvan tih delova, nisu obraćali pažnju na većinu učesnika izbora.

⁶⁶ Deset članova NO-a imenuje Skupština. Pet članova predlaže Vlada, a pet članova su građani koji nisu povezani sa političkim strankama koje učestvuju na izborima.

⁶⁷ Njih su podneli Pokret obnove kraljevine Srbije i Transparentnost Srbije.

⁶⁸ U februaru 2020. godine REM je izdao Pravilnik o Javnim servisima i u martu 2020. godine preporuku za privatne medije o izveštavanju o kampanji. Oba su sadržavala odredbu o nediskriminatornom predstavljanju zasnovanu na „važnosti političkih partija ili kandidata“, bez daljeg definisanja ovog koncepta.

⁶⁹ Strategija prepoznaje da nezavisnost REM-a nije u potpunosti obezbeđena zbog nedostataka u regulatornom okviru kao i nepravilne ili nedostatne primene postojećeg okvira.

⁷⁰ Izveštaji o praćenju rada medija koje je objavio REM ukazuju na to koliko je vremena bilo posvećeno učesnicima izbora u određenim izbornim programima. Ovi izveštaji o praćenju rada medija nisu sadržavali informacije o izveštavanju o drugim relevantnim akterima izbora, kao što su vladini dužnosnici, izveštavanju o akterima u drugim segmentima emitovanja, uključujući i informativne emisije van dnevnog izveštavanja o aktivnostima u izbornoj kampanji. U periodu kampanje, REM je primio desetak prigovora i nekoliko upita, uglavnom od organizacija civilnog društva, koji su se odnosili na nedovoljno regulisano političko oglašavanje.

⁷¹ Prema nekim sagovornicima SMPI KDILJP-a, odluka REM-a o zabrani reklamiranja bojkota emitovanog na televiziji N1, narušila je pravo sponzora na izražavanje mišljenja i pružanje informacija, dok su drugi istakli zabrinutost za transparentnost uglavnom neregulisanog domena političkog oglašavanja.

⁷² Većina odluka nije objavljena. Sagovornici SMPI-a izjavili su da su REM-u predložili nekoliko slučajeva vezano za kampanju u medijima, ali od REM-a nisu dobili odgovor.

Nekoliko organizacija civilnog društva sprovodilo je aktivnosti praćenja rada medija tokom perioda kampanje, neke i tokom vanrednog stanja.⁷³ U izveštajima je navedeno da su tokom vanrednog stanja Vlada i predsednik države snažno dominirali u programima elektronskih medija sa nacionalnom pokrivenošću, dok drugi politički akteri praktično nisu bili ni zastupljeni.⁷⁴ Uopšteno posmatrajući, njihovi rezultati praćenja ukazuju na to da je Vlada imala koristi od opsežnog i često pozitivnog izveštavanja o njezinim aktivnostima, pre svega u privatnim medijima, a najviše na *Pink Televiziji*. Takvo izveštavanje takođe je zabeleženo u javnim servisima i na njihovim Internet stranicama, mada u mnogo manjoj meri. Oni koji su promovisali bojkot izbora, prema izveštajima o praćenju rada medija od strane organizacija civilnog društva, uglavnom su bili ignorisani ili kritikovani na svim kanalima sa nacionalnom pokrivenošću, uključujući i na javnom servisu RTS.⁷⁵ Predstavnicima medija sa kojima se sastao SMPI KDILJP-a, uključujući i javne servise, potvrdili su da izveštavanje o aktivnostima političkih aktera koji obavljaju javne dužnosti, a koji su takođe uključeni u izbornu kampanju, predstavlja ozbiljan izazov zbog velikog broja zvaničnih događaja organizovanih tokom perioda kampanje i očekivanja političkih aktera da mediji o njima izveštavaju.

Da bi uslovi za sve učesnike bili isti, mogao bi biti razmotren način regulisanja izveštavanja medija o zvaničnicima koji su istovremeno i učesnici izbora.

XI. UČESTVOVANJE NACIONALNIH MANJINA

Ustav garantuje prava i slobode nacionalnih manjina, uključujući one povezane sa političkim udruživanjem, kulturnim institucijama, obrazovanjem i pristupom informacijama na sopstvenom jeziku, kao i prava da biraju i budu birani. U Srbiji postoje 23 nacionalne manjine, koje su svoja prava konstituisale i ostvaruju ih kroz njihove pojedinačne Nacionalne savete nacionalnih manjina. Od 123 političke stranke navedene u registru kojeg vodi MDULS, 74 stranke su registrovane kao one koje predstavljaju nacionalne manjine.

Nešto izbornog informativnog materijala, poput vodiča za birače, objavljeno je na 11 jezika nacionalnih manjina; međutim, odluke i uputstva RIK-a objavljeni su samo na srpskom jeziku. Glasački listići štampani su na najviše pet manjinskih jezika u opštinama u kojima se zvanično koristi jedan ili više jezika nacionalne manjine.

Nakon nedavnih izmena i dopuna zakona, glasovi dati za izborne liste sa statusom nacionalne manjine množe se sa 1,35 da bi se povećala zastupljenost manjina. Nedavnim izmenama i dopunama zakona RIK je dobio ovlašćenje da utvrdi da li je glavni cilj izborne liste da zastupa interese nacionalne manjine i samim tim ispunjava uslove za status nacionalne manjine, ali nisu propisani jasni i objektivni kriterijumi prema kojima bi se sprovodio proces utvrđivanja. Iako je predviđanje izuzetaka od uobičajenih kriterijuma za podelu mandata strankama koje predstavljaju nacionalne manjine u skladu sa najboljom praksom, mnogi sagovornici SMPI KDILJP-a izjavili su da se odredbe za dobijanje statusa nacionalne manjine često zloupotrebljavaju zbog pristupa pogodnostima koje iz takvog statusa proizlaze, uključujući veću zastupljenost i izuzeće od propisanog praga od 3 procenta.

Na samom početku, podnosioci šest izbornih lista prijavili su se za status nacionalne manjine. RIK je odobrio četiri od ovih šest zahteva, dok je dva odbio. Odlukom Upravnog suda poništena je jedna

⁷³ Projekte praćenja rada medija usredsređenih na tradicionalne medije sprovodili su CRTA, Biro za društvena istraživanja (BIRODI) i Centar za praćenje izbora i izbornih procedura (CPI), a aktivnosti stranaka na Internetu pratili su Novosadska novinarska škola i SHARE Foundation.

⁷⁴ Pogledati [saopštenje](#) koje je dala CRTA i [saopštenje](#) koje je dao BIRODI.

⁷⁵ Pogledati [izveštaj](#) o praćenju rada medija koje je objavio BIRODI.

odluka o odbijanju i to samo dva dana pre izbornog dana, dodeljujući izbornoj listi Ruske stranke status liste koja predstavlja nacionalnu manjinu.⁷⁶

Treba razmotriti postavljanje jasnih kriterijuma u zakonu kojima bi se omogućilo utvrđivanje statusa nacionalne manjine za izborne liste, čime bi se sprečila zloupotreba posebnih odredbi koje se odnose na liste nacionalnih manjina.

U utrci za mandate je na kraju na izborima učestvovalo pet lista nacionalnih manjina, jedna koja predstavlja mađarsku manjinu, dve koje predstavljaju bošnjačku manjinu (jedna sa makedonskim koalicionim partnerom), jedna koja predstavlja albansku manjinu, i još jedna koja predstavlja rusku manjinu. Sve one, osim Ruske stranke, osvojile su mandate u Skupštini. Izabrano je ukupno 19 kandidata sa izbornih lista koje predstavljaju nacionalne manjine.

Ostale izborne liste imale su u svojim redovima stranke ili kandidate koji su se izjašnjavali kao pripadnici nacionalnih manjina koje su izabrane. Zahtev za podnošenjem 10.000 potpisa podrške za proglašenje izborne liste teško je ispuniti strankama koje predstavljaju nacionalne manjine, posebno one manje brojne.

XII. PRIGOVORI I ŽALBE

Iako je, uopšteno posmatrajući, mehanizam za rešavanje sporova koji proizlaze iz prigovora podnetih pre izbornog dana uspostavljen, zakon ne obezbeđuje efektivnu pravnu zaštitu u slučaju podnesenih prigovora na glasanje, prebrojavanje glasova i osporavanje izbornih rezultata. Dodatno, postupci rešavanja sporova koji se sprovode u praksi, ne obezbeđuju punu efikasnost i transparentnost. Pravo da zatraže pravni lek je garantovano svim biračima, kandidatima i podnosiocima izbornih lista, u skladu sa najboljom praksom. Prigovori na odluke RIK-a se podnose samom RIK-u, što podstiče određenu zabrinutost vezano za sukob interesa. Zakonom je predviđeno da se žalbe na odluke RIK-a podnose Upravnom sudu, čije su odluke konačne. Narodna skupština, na prvom zasedanju mora potvrditi mandate za najmanje dve trećine novih poslanika, a tu odluku može preispitivati Ustavni sud koju svoju odluku mora da donese unutar 72 časa.

Rokovi za podnošenje prigovora i donošenje odluka nisu dovoljno dugi, što nije u skladu sa najboljom međunarodnom praksom.⁷⁷ Naime, prigovori se moraju podneti RIK-u najkasnije do 24 časa od donošenja odluke ili počinjena nepravilnosti koja je predmet prigovora, a žalbe se moraju podneti Upravnom sudu najkasnije do 48 časova od prijema odluke RIK-a. Rok od 24 časa za podnošenje prigovora ne pruža podnosiocima prigovora dovoljno vremena da svoje slučajeve potkrepe pravim argumentima. I RIK i sud moraju doneti odluke unutar 48 časova. Međutim, sud je izjavio da rok od 48 časova ne pruža dovoljno vremena ni za temeljitu reviziju slučaja čime bi se omogućilo donošenje konačne odluke, ni za javnu raspravu, koja po zakonu nije obavezna.

Da bi se obezbedilo efikasno rešavanje sporova, u skladu sa najboljom praksom, rokovi za podnošenje prigovora i za donošenje odluka od strane RIK-a i Upravnog suda mogli bi se produžiti. Rokovi za podnošenje prigovora trebalo bi da teku od trenutka kada je podnosilac prigovora postao upoznat sa počinjenom nepravilnošću.

⁷⁶ RIK je dva puta odbio zahtev Ruske stranke da joj se dodeli status nacionalne manjine jer nije prihvatio argument podnosioca da je primarni cilj stranke zastupanje interesa ruske manjine. Zahtev za dodelu statusa nacionalne manjine kojeg je podneo Čedomir Jovanović – lista Koalicija za mir, odbačena je kao neblagovremena.

⁷⁷ Stav II.3.3.g [Kodeksa dobre prakse](#) Venecijanske komisije preporučuje po tri do pet dana za podnošenje pojedinačnog prigovora i njihovo rešavanje.

Nedostatak javnih rasprava onemogućava strankama da predstave i brane svoje slučajeve i obezbeđuje sprovođenje propisanog postupka.⁷⁸ Budući da su članovi RIK-a dobili dnevni red i dokumente, uključujući one koji se odnose na prigovore, pred sam početak svake sednice RIK-a, to im nije omogućilo dovoljno vremena za pregled dokumenata i nije garantovalo suštinsku raspravu. U skladu sa zakonom, odluke o prigovorima su se uglavnom objavljivale na Internet stranicama odgovarajućih tela, ali ne uvek blagovremeno. RIK je obavestio SMPI KDILJP-a da je vodio evidenciju prigovora ali ju nije objavio, jer to zakon to ne predviđa, čime je bila umanjena transparentnost.

Da bi se dodatno povećala transparentnost postupka rešavanja sporova, RIK bi mogao razmotriti blagovremeno objavljivanje evidencije prigovora na svojoj Internet stranici.

Pre izbornog dana, SMPI KDILJP-a je bila upoznata sa činjenicom da je RIK-u podneseno 16 prigovora, uglavnom od strane učesnika izbora i većinom zbog podnošenja i proglašenja izbornih lista.⁷⁹ RIK ih je razmotrio u zakonskim rokovima i sve do jednog odbacio kao neprihvatljive ili neutemeljene. Dodatni 2.591 istovetni prigovor su RIK-u podneli birači, i to protiv odluke RIK-a da se nastavi izborni proces, pozivajući se na postojani zdravstveni rizik COVID-19.⁸⁰ Svim ovim prigovorima je uskraćena mogućnost podnošenja zbog propuštanja roka od 24 časa, a u četiri slučaja podnete su neuspešne žalbe Upravnom sudu. Sud je takođe razmotrio pet dodatnih žalbi na odluke RIK-a vezano za podnošenje i proglašenje izbornih lista i ukinuo je dve od njih, jednu zbog odbijanja proglašenja izborne liste i jednu zbog uskraćivanja statusa izborne liste nacionalne manjine.

XIII. DOMAĆI I MEĐUNARODNI POSMATRAČI

Uprkos dugogodišnjim preporukama KDILJP-a i suprotno opredeljenjima OEBS-a, zakonom nije predviđeno posmatranje izbora od strane domaćih i međunarodnih posmatrača.⁸¹ Međutim, u praksi, uputstva RIK-a omogućavaju akreditovanim domaćim i međunarodnim posmatračima neograničen pristup svim fazama izbornog procesa i svim nivoima izborne administracije, uključujući i BO-ima.

Načelo obezbeđivanja pristupa svim fazama izbornog procesa međunarodnim i domaćim posmatračima trebalo bi da bude ugrađeno u zakon, u skladu sa opredeljenjima OEBS-a.

Za ove izbore, RIK je akreditovao 111 međunarodnih i 3.341 domaćeg posmatrača. Pravilima RIK-a je bilo propisano da proces mogu posmatrati samo organizacije koje su se jasno izjasnile da je cilj njihovog delovanja povezan sa izborima. Najveće napore u ulozi domaćih posmatrača uložila je CRTA, Centar za slobodne izbore i demokratiju (CeSID), Centar za praćenje izbora (CPA) i Organizacija za poštene izbore i demokratiju (OFID).

⁷⁸ Stav II.3.3.h [Kodeksa dobre prakse](#). Venecijanske komisije preporučuje da se „mora zaštititi pravo podnosioca prigovora na raspravu koja uključuje obe strane“. U stavu 100. Objašnjenja Kodeksa dobre prakse navodi se da „Žalbeni postupak treba da se bude sudske prirode, u smislu da treba zaštititi pravo strane koja se žalila na postupak“.

⁷⁹ Uključujući prigovore na odbijanje proglašenja izborne liste „Pokret Levijatan - Živim za Srbiju“, neodobravanje statusa izborne liste nacionalne manjine izbornim listama Ruske stranke i „Koalicije za mir“ i proglašenja izbornih lista „Hrabra - Milica Đurđević Stamenkovski - Srpska stranka, „Zavetnici“, „Milan Stamatović – Zdravo da pobeđi – Dragan Jovanović – Bolja Srbija, Zdrava Srbija“ i „Socijalizam jedini izlaz NKPJ SKOJ Aleksandar Banjanac – Aleksandar Đenić“.

⁸⁰ Oni su navodno podneti nakon što je Facebook stranica savetovala birače da podnesu *masovno* prigovore kopiranjem istovetnog teksta objavljenog na toj stranici.

⁸¹ Stav 8 [OEBS-ovog Dokumenta iz Kopenhagena iz 1990](#) navodi da „države učesnice smatraju da prisustvo posmatrača, kako stranih, tako i domaćih, može poboljšati izborni proces država u kojima se održavaju izbori“.

Pravilima RIK-a je propisano da na biračkom mestu nije dozvoljeno istovremeno prisustvo više od jednog domaćeg posmatrača koji predstavlja istu organizaciju. Ovo ograničenje se nije odnosilo na međunarodne posmatrače. Posmatrači nisu imali izričito pravo da dobiju kopije zapisnika BO-a o rezultatima. RIK je akreditovao svakog domaćeg posmatrača samo za jednu opštinu. Ovo je stvorilo poteškoće za grupe domaćih posmatrača kojima nije bilo dozvoljeno da akredituju dodatne posmatrače u opštinama u kojima je ponovljeno glasanje održano 1. jula. Zbog ovog ograničenja i pogoršanja situacije uzrokovane pandemijom, jedina grupa posmatrača koja je posmatrala ponavljanje glasanja 1. jula bila je CPA.

Da bi se olakšao pristup svim fazama izbornog procesa, zakon treba da omogući posmatračima podnošenje novih zahteva i pribavljanje novih akreditacija za posmatranje ponovljenih izbora.

XIV. IZBORNI DAN

U skladu sa standardnom metodologijom KDILJP-a koja se primenjuje u radu misija za procenu izbora, SMPI KDILJP-a nije sistematski i sveobuhvatno posmatrao postupke na izborni dan. Međutim, članovi misije posetili su ograničen broj biračkih mesta u Beogradu i u Južnobanatskom okrugu.

Izborni dan odvijao se u mirnom okruženju. Glasanje je bilo dobro organizovano na biračkim mestima koja je posetila SMPI KDILJP-a. Međutim, u nekim slučajevima su skučenost prostorija u kojima se glasalo i velik broj članova BO-a doprineli gužvi na biračkom mestu. Oprema za ličnu zaštitu protiv širenja pandemije COVID-19, kao što su maske i rukavice, bila je lako dostupna, ali nije uvek korišćena. Proceduralni nedostaci koje je uočio SMPI KDILJP-a uključivali su glasačke kutije bez netaknutih pečata i nedoslednu proveru prstiju birača na nevidljivo mastilo. Dizajn i način na koji su bile postavljene biračke kabine uglavnom nije bio pogodan za upotrebu od strane osoba sa fizičkim invaliditetom. Izgled određenih biračkih mesta nije obezbeđivao tajnost glasanja, što nije u skladu sa opredeljenjima OEBS-a i ostalim međunarodnim obavezama i standardima za demokratske izbore.⁸²

Da bi se obezbedila tajnost glasanja za sve birače, uključujući osobe sa fizičkim invaliditetom, raspored biračkih mesta i dizajn biračkih kabina trebalo bi da se preispitaju. Treba razmotriti podizanje svesti javnosti o tome koliko je važna tajnost glasanja, ulažući ciljne napore u obrazovanje birača.

SMPI KDILJP-a je iz nekih područja primila izveštaje o slučajevima višestrukog glasanja, paralelnim izvodima iz biračkog spiska koje su vodili članovi BO-a, kupovini glasova i vršenju pritiska na birače da glasaju za određene izborne liste. Takve nepravilnosti, iako su prema sagovornicima SMPI KDILJP-a često bile povezane sa lokalnim izborima održanima paralelno sa parlamentarnim izborima, mogle su da utiču na integritet parlamentarnih izbora na određenim biračkim mestima.⁸³

Nakon prebrojavanja glasova na biračkim mestima, BO-i su, u saradnji sa predstavnicima RZS-a, skenirali i elektronskim putem prosledili zapisnike BO-a s rezultatima, ti rezultati su bili uneseni u elektronsku bazu podataka koju je vodio RZS i identifikovane su greške ili propusti u zapisnicima BO-a. RIK je održao konferenciju za štampu dan nakon izbora i objavio preliminarne rezultate na osnovu 70,57 procenata obrađenih zapisnika BO. Prema predstavniku RZS-a, preostalih skoro 30 procenata zapisnika BO-a pokazalo je formalne, aritmetičke ili logičke greške ili propuste zbog kojih nisu bili prihvatljivi za uključivanje u preliminarne rezultate. Visok procenat zapisnika BO-a sa

⁸² Pogledati stav 5.1 [Dokumenta iz Kopenhagena usvojenog 1990.](#) i član 25. [Međunarodnog pakta o ljudskim i političkim pravima.](#)

⁸³ SMPI KDILJP-a nije posmatrala opštinske izbore ili pokrajinske izbore u Vojvodini.

nedostacima i primeri proceduralnih nedostataka uočenih na izborni dan naglašavaju potrebu za naprednijom obukom svih članova BO-a.⁸⁴

Svi članovi BO-a, uključujući i one iz proširenog sastava, trebalo bi da prođu pravovremenu, efikasnu i ujednačenu obuku o procedurama izbornog dana, posebno u pogledu prebrojavanja glasova, logičko-računarske kontrole rezultata i kompletiranja zapisnika o rezultatima.

Ono pozitivno je da je pre ovih izbora, RIK pokrenuo postupak procene svih prostorijskih mesta za glasanje da bi se utvrdilo jesu li one dostupne za invalidska kolica. Prema zapažanjima CRTA-e, oko 55 procenata biračkih mesta širom zemlje ostalo je nepristupačno ili je bilo samo delimično pristupačno.⁸⁵

XV. RAZVOJ DOGAĐAJA NAKON ODRŽANIH IZBORA

RIK je počeo da objavljuje preliminarne rezultate u 22,00 časa na izborni dan. Odgovori političkih aktera nakon objavljivanja preliminarne rezultata označili su nastavak intenzivne polarizacije. Predsednik države je pozdravio ishod koji je njegovoj stranci obezbedio natpolovičnu većinu u Skupštini, a u izbornoj noći je obećao da će u novi kabinet uključiti i predstavnike drugih političkih stranaka, uključujući one koji nisu prešli cenzus od tri procenta. Lideri opozicije oštro su kritikovali rezultate i nisu priznali legitimitet izbora.⁸⁶ Lideri stranaka Alijansa za Srbiju koje su bojkotovale izbore tvrdili su da su ostvarili uspeh u Beogradu, gde je izlaznost bila znatno ispod nacionalnog proseka.⁸⁷

Zakon ne obavezuje RIK da objavljuje izborne rezultate razvrstane po biračkim mestima. Pre izbornog dana, RIK je najavio da će se zapisnici o rezultatima izbora koje su svi RT-ovi skenirali nakon što ih BO-vi dostave, objaviti na Internetu unutar nekoliko sati nakon zatvaranja biračkih mesta.⁸⁸ Međutim, skenirani zapisnici objavljeni su sa značajnim zakašnjenjem.⁸⁹ Kratak 24-časovni rok za podnošenje prigovora RIK-u značajno je smanjio mogućnost zainteresovanim stranama da ospore nepravilnosti u izbornom danu, jer su rezultati sa biračkih mesta, skenirani zapisnici s rezultatima i mogućnost uvida u izborni materijal postali dostupni tek nakon isteka roka. Dodatno, zakon propisuje pravo zainteresovanih strana da pregledaju dokumente i materijale BO-a, ali taj postupak nije dovoljno jasan i ne utvrđuje pravo na osporavanje izbornih rezultata. Nekoliko sagovornika SMPI KDILJP-a zatražilo je proveru rezultata na svim biračkim mestima gde su prijavljene nepravilnosti, uključujući ona biračka mesta na kojima su gradske ili opštinske izborne komisije utvrdile nepravilnosti u vezi sa paralelnim opštinskim izborima.

⁸⁴ Prema RIK-u, stalni članovi BO-a prošli su obuku oko 4 do 5 meseci pre izbornog dana. Prošireni sastav, u većini slučajeva, nije bio obučan, uprkos njihovoj specifičnoj ulozi na izborni dan, koja uključuje omogućavanje mobilnog glasanja.

⁸⁵ RIK je objavio pojedinačne [izveštaje](#) iz svih opština o pristupačnosti biračkih mesta.

⁸⁶ Predsedavajući Socijaldemokratske partije [izjavio je](#) da „Rezultati svedoče o tome da je Vučić u potpunosti uništio političku strukturu Srbije“. Lider SSP-a je u TV intervjuu na N1 25. juna [doveo u pitanje](#) autentičnost rezultata i uputio apel Evropskom parlamentu da pomogne u rešavanju krize koja je usledila. Takođe na N1, 26. juna, predstavnik „Grupe građana: 1 od 5 miliona“ izjavio je da pokret „neće priznati izborne rezultate: ni Skupštinu, ni Vladu, ali ni rezultate bojkota“ i pozvala na ostavku lidera bojkotujućih stranaka, optužujući ih da su prokockali poverenja biračkog tela. Srpska radikalna stranka ponovila je svoje optužbe da je aktuelna stranka podstakla podnošenje i proglašenje učesnik izbora koji nisu imali pravu nameru da učestvuju i koji su dodatno rasepkali politički spektar u nastojanju da uguše izborne šanse postojećih opozicionih grupa.

⁸⁷ Prema konačnim podacima RIK-a, u Beogradu je izašlo na birališta oko 38,27 procenata birača, u poređenju sa nacionalnim prosekom od 48,93 procenta.

⁸⁸ Prema izbornom zakonu, BO-i imaju obavezu da javno istaknu svoje zapisnike na biračkim mestima odmah nakon njihovog kompletiranja.

⁸⁹ Objavljivanje skeniranih zapisnika BO-ova s rezultatima započelo je na Internet stranici RIK-a dva dana nakon izbornog dana i trajalo je duže od deset dana.

Da bi se povećala transparentnost, zakon bi trebalo da obezbedi brzo objavljivanje svih skeniranih zapisnika biračkih odbora (BO-a) s rezultatima i izbornih rezultata po biračkim mestima, uključujući one koji su kasnije kroz proces ispravljani ili naknadno utvrđeni ponovljenim izborima.

Iako zakon u raznim odredbama propisuje razloge u slučaju kojih se izbori mogu ponoviti, on ne propisuje ništa što se odnosi na ponovno prebrojavanje, a prema RIK-u ponovno prebrojavanje nije dozvoljeno. Nakon što su zapisnici BO-a s rezultatima uručeni RIK-u, predstavnici RZS-a izvršili su unos podataka koji su predstavljali osnovu za konačne rezultate izbora. RIK je uneo 'manje' numeričke ispravke u odnosu na oko 1.200 zapisnika biračkih odbora i naložio ponavljanje glasanja na još 233 biračka mesta na kojima su nedostaci u zapisnicima s rezultatima izbora bili takvi da se izborni rezultati nisu mogli utvrditi ili na mestima gde su zapisnici s rezultatima nestali.⁹⁰ RIK je koristio široka diskreciona ovlašćenja u donošenju ove odluke, jer ovi temelji za ponavljanje izbora nisu propisani zakonom.⁹¹ RIK je, kako je predviđeno izbornim zakonom i uputstvima, postupao samo po prigovorima podnetima u zakonskom roku ili kada zapisnik BO-a s rezultatima nije omogućavao utvrđivanje rezultata glasanja. Zbog činjenica da RIK nema po službenoj dužnosti ovlašćenje za otklanjanje nepravilnosti, nepravilnosti mogu ostati nerešene, a to je u suprotnosti sa najboljom praksom.⁹²

U skladu sa najboljom praksom i u cilju obezbeđenja integriteta izbornog procesa, RIK bi mogao da bude ovlašćen da ispravlja ili poništava odluke koje su donele izborne komisije nižeg nivoa i da poništi izbore u celini ili na jednom ili na više biračkih mesta, ako utvrdi da su nepravilnosti uticale na ishod.

Prema RIK-u, nakon izbornog dana, birači, učesnici izbora i domaće organizacije za posmatranje izbora podneli su preko 5.000 prigovora zbog navodnih nepravilnosti utvrđenih na izborni dan i proceduralnih nedostataka.⁹³ RIK je tvrdio da prigovori uopšte nisu bili potkrepljeni s dovoljno dokaza o tome koje su nepravilnosti mogle biti utvrđene. Međutim, većina prigovora je podneta samo usmeno na sednicama RIK-a; članovima RIK-a nije bio omogućen uvid u tekst prigovora niti u prateću dokumentaciju pre početka sednice. RIK je tokom svojih sednica pregledao većinu prigovora spajanjem često na desetine ili stotine prigovora u jedan postupak zasnovan na navodnim nepravilnostima i donosio zajedničke odluke, u procesu koji je izgledao kao puka formalnost. Ovakav način izaziva ozbiljnu zabrinutost u sprovođenje postupka kojeg bi trebalo sprovesti prema zakonu.

⁹⁰ RIK je smatrao da su „manje“ greške propusti ili nedoslednosti koje nisu imale uticaja na rezultate glasanja na biračkom mestu (poput nedostajućeg ili pogrešno naznačenog broja registrovanih birača, ukupnog broja važećih ili nevažećih glasova ili primljenih glasačkih listića). U slučajevima kada RIK nije mogao da utvrdi rezultate glasanja iz odgovarajućeg Zapisnika, naložio je ponavljanje glasanja. Prema RIK-u, u 117 slučajeva broj glasačkih listića pronađenih u glasačkoj kutiji bio je veći od broja birača koji su glasali, u 110 slučajeva zapisnici BO-a s rezultatima pokazali su neusklađene numeričke greške, a šest zapisnika BO-a je izgubljeno. Na jednom biračkom mestu glasanje je ponovljeno nakon prigovora kojeg je jedan birač podneo zbog činjenice da je neko drugi potpisao izvod iz biračkog spiska u njeno ime. Odluke o numeričkim ispravkama i ponovljenom glasanju donete su tokom zasedanja RIK-a, međutim bez bilo kakve suštinske rasprave.

⁹¹ Odluke RIK-a o poništavanju rezultata dobivenih od BO-a i nalaganju da se izbori ponove u slučajevima kada nije bilo moguće utvrditi rezultate izbora na osnovu zapisnika BO-a s rezultatima, zasnivaju se na članu 87. Uputstva za sprovođenje izbora narodnih poslanika za Narodnu skupštinu, objavljenog za 21. jun 2020. godine.

⁹² Stav II.3.3.e. [Kodeksa dobre prakse](#) predviđa da „žalbeno telo mora imati ovlašćenje da poništi izbore tamo gde su nepravilnosti mogle uticati na ishod. Mora biti moguće poništiti izbore u potpunosti ili samo rezultate za jednu izbornu jedinicu ili jedno biračko mjesto.“ Dalje, stav II.3.3.i predviđa da „tamo gde je žalbeno telo viša izborna komisija, ono mora po službenoj dužnosti biti u stanju da ispravi ili poništi odluke koje su donele niže izborne komisije.“

⁹³ To uključuje približno 3.000 prigovora koje su podneli pojedinci, sa identičnim tekstom i sadržajem, bez navođenja biračkog mesta na koje su se prigovori odnosili. Prema nekim sagovornicima SMPI KDILJP-a, ovi „neželjeni“ prigovori su možda imali za cilj samo usporavanje ili blokiranje kapaciteta RIK-a za donošenje odluka. Od oko 5.000 prigovora podnetih RIK-u, RIK je doneo pozitivnu odluku u odnosu na samo jedan kojeg je podneo birač koji je utvrdio da je neko drugi potpisao izvod iz biračkog spiska u njeno ime.

Nakon izbornog dana, Upravni sud je primio oko 2.000 žalbi na odluke RIK-a po prigovorima vezano za izborni dan; oni koji su bili poslani natrag RIK-u na ponovno razmatranje, na kraju su ponovo odbijeni.⁹⁴ RIK nije objavio nikakve objedinjene podatke o broju i prirodi sadržaja prigovora u vezi sa nepravilnostima utvrđenima na izborni dan.

Treba uspostaviti efikasan sistem za podnošenje prigovora zainteresovanih strana koji se odnose na nepravilnosti utvrđene na izborni dan. Da bi se olakšao takav postupak, na biračka mesta mogao bi da se stavi na raspolaganje standardizovani obrazac za prigovore, a uputstva o postupanju sa takvim prigovorima mogla bi se uključiti u priručnik o procedurama izbornog dana.

Ponovljeno glasanje održano je 1. jula na 234 biračka mesta širom zemlje. Dan ponovljenih izbora, obeležen slabom izlaznošću, protekao je u redu na ograničenom broju biračkih mesta koje je posmatrao SMPI KDILJP-a. Konačne rezultate izbora RIK je objavio 5. jula. Konačna izlaznost birača bila je 48,93 procenta. Ukupno 97 žena (tj. 38,8 procenta od svih 250 narodnih poslanika) bilo je na pozicijama na izbornim listama koje su im obezbedile mandate kao poslanicama u novoj Skupštini.

XVI. PREPORUKE

Ove preporuke su sadržane u samom tekstu izveštaja i nude se u cilju što boljeg sprovođenja izbora u Republici Srbiji i kao podrška naporima da ti izbori budu u potpunosti u skladu s opredeljenjima OEBS-a i drugim međunarodnim obavezama i standardima za demokratske izbore. Ove preporuke treba čitati zajedno sa ranijim preporukama OEBS/KDILJP-a, koje bi trebalo razmotriti.⁹⁵ KDILJP je u potpunosti spreman da pomogne državnim organima Republike Srbije da dodatno poboljšaju izborni proces i da razmotre preporuke u ovom izveštaju ali i ranijim izveštajima.

A. PRIORITETNE PREPORUKE

1. U skladu sa međunarodno preuzetim obavezama, promene u zakonima treba usvojiti nakon sprovedenih javnih konsultacija. Osnovni aspekti izbora ne bi trebalo da se menjaju unutar godinu dana pre izbora.
2. Da bi se obezbedilo poštovanje načela pravne sigurnosti, značajan broj propisa trebalo bi da budu uključeni prvenstveno u zakone koje je usvojila Skupština, dok bi samo tehnička pitanja i detalji trebalo da budu regulisani podzakonskim aktima, uključujući uputstva Republičke izborne komisije (RIK).
3. Vlasti treba da preduzmu mere za sprečavanje zloupotrebe službenog položaja i javnih resursa. Nadgledanje poštovanja zakona trebalo bi da bude efikasno, dok bi kršenja trebalo sankcionisati kaznama prema principu proporcionalnosti s efektom odvratanja od ponavljanja sankcionisane radnje.

⁹⁴ Prema Upravnom sudu, od 22. juna do 30. juna, sud je primio 1.965 žalbi na odluke RIK-a u vezi sa prigovorima koji su se odnosili na izborni dan. Do trenutka kada su informacije date SMPI KDILJP-a, sud je rešio 857 predmeta: usvojeno je 840 žalbi, 2 su odbijene kao neosnovane, 14 ih je odbijeno kao neblagovremene ili ih je podnelo neovlašćeno lice, a postupak po 1 žalbi je obustavljen.

⁹⁵ Prema stavu 25. [OEBS-ovog Dokumenta iz Istanbula iz 1999. godine](#), države učesnice OEBS-a obavezale su se „da će odmah razmotriti rezultate procene izbora od strane KDILJP-a kao i preporuke“. Razmatranje prethodnih preporuka KDILJP-a procenjeno je na sledeći način: preporuka 3 iz konačnog izveštaja o parlamentarnim izborima 2016. godine uglavnom se sprovodi. Preporuke 4, 9, 15, 23 i 24 iz konačnog izveštaja o parlamentarnim izborima 2016. delimično se sprovode. Preporuka 7 iz konačnog izveštaja o predsedničkim izborima 2017. delimično se sprovodi. Pogledati i [bazu izbornih preporuka](#) KDILJP-a.

4. Vlasti bi trebalo da preduzmu mere u cilju sprečavanja vršenja pritiska na birače, uključujući one zaposlene u državnim institucijama i preduzećima povezanim sa državom. Slučajevi navodne prisile moraju se temeljito istražiti a odgovorne osobe snositi posledice.
5. Da bi se povećala transparentnost, zakon bi mogao biti izmenjen i dopunjen tako da propiše obavezu izveštavanja i objavljivanja prihoda i troškova izborne kampanje pre izbornog dana. Mogla bi se razmotriti mogućnost da zaključci ABPK postanu obavezni i da ih se kasnije objavi.
6. Izvodi iz biračkog spiska trebaju biti dostupni javnosti na uvid. Zakon o jedinstvenom biračkom spisku i Zakon o zaštiti podataka o ličnosti treba da budu usaglašeni i da detaljno propišu obim ličnih podataka birača koji sme biti objavljen, kao i koji je to bezbedan i zakonit pristup tim podacima.
7. Nezavisnost Regulatornog tela za elektronske medije (REM) treba ojačati, a njegove obaveze tokom perioda kampanje treba da budu izričito definisane zakonom i proširene na sve aspekte medijskog izveštavanja o izborima. REM bi trebalo da deluje samoinicijativno, uključujući preduzimanje blagovremenih aktivnosti zasnovanih na sistematskom praćenju izveštavanja o izborima i postupanja u skladu sa utvrđenim propisima.
8. Da bi se obezbedilo efikasno rešavanje sporova, u skladu sa najboljom praksom, rokovi za podnošenje prigovora i za donošenje odluka od strane RIK-a i Upravnog suda mogli bi se produžiti. Rokovi za podnošenje prigovora trebalo bi da teku od trenutka kada je podnosilac prigovora postao upoznat sa počinjenom nepravilnošću.
9. U skladu sa najboljom praksom i u cilju obezbeđenja integriteta izbornog procesa, RIK bi mogao da bude ovlašćen da ispravlja ili poništava odluke koje su donele izborne komisije nižeg nivoa i da poništi izbore u celini ili na jednom ili na više biračkih mesta, ako utvrdi da su nepravilnosti uticale na ishod.
10. U cilju rešavanja pitanja tačnosti izvoda iz biračkog spiska, vlasti treba da izvrše detaljnu proveru Jedinstvenog biračkog spiska što je pre praktično moguće.
11. Da bi se povećala transparentnost, zakon bi trebalo da obezbedi brzo objavljivanje svih skeniranih zapisnika biračkih odbora (BO-a) s rezultatima i izbornih rezultata po biračkim mestima, uključujući one koji su kasnije kroz proces ispravljeni ili naknadno utvrđeni ponovljenim izborima.

B. OSTALE PREPORUKE

IZBORNA ADMINISTRACIJA

12. Treba razmotriti uspostavljanje svih nivoa izborne administracije zakonom, i jasno definisati njihovu ulogu i odgovornosti.
13. Da bi se povećao kapacitet RIK-a i obezbedila sposobnost njegovih članova da donose odluke na osnovu dovoljno informacija, svim članovima treba pružiti pravovremene i sveobuhvatne informacije o dnevnom redu za predstojeće sednice, uključujući sav relevantni osnovni materijal, uz omogućavanje sadržajnih rasprava u svim okolnostima.
14. Svi članovi BO-a, uključujući i one iz proširenog sastava, trebalo bi da prođu pravovremenu, efikasnu i ujednačenu obuku o procedurama izbornog dana, posebno u pogledu prebrojavanja glasova, logičko-računarske kontrole rezultata i kompletiranja zapisnika o rezultatima

REGISTRACIJA BIRAČA

15. Zakonodavstvo treba uskladiti sa ciljevima Konvencije UN-a o pravima osoba sa invaliditetom, uklanjanjem svih ograničenja biračkog prava po osnovu intelektualnih teškoća ili psihosocijalnog invaliditeta.
16. Da bi povećali transparentnost postupka registracije birača i poverenje u tačnost izvoda iz biračkog spiska, vlasti bi mogle razmotriti periodično objavljivanje podataka iz biračkog spiska, razvrstanih po različitim vrstama ažuriranja, i broja registrovanih birača po opštinama.

PODNOŠENJE I PROGLAŠENJE IZBORNIH LISTA

17. Da bi postupak podnošenja i proglašenja izbornih lista bio sveobuhvatniji, moglo bi se razmotriti ukidanje ograničenja prema kojem birači mogu podržati samo jednu izbornu listu.

FINANSIRANJE KAMPANJE

18. Da bi se povećala transparentnost finansiranja kampanje, treba obratiti pažnju na prethodne preporuke KDILJP-a i GRECO-a, uključujući smanjivanje limita za donacije i uvođenje obaveze podnošenja i objavljivanja finansijskih izveštaja pre izbornog dana.
19. Moglo bi se razmotriti uvođenje zakonske obaveze vezano za identifikaciju dobavljača na svim štampanim i digitalnim materijalima za izborne kampanje, kao i sankcije zbog nepoštovanja zakona i njegovog efikasnog sprovođenja, uključujući konfiskovanje materijala za izbornu kampanju na kojem nije jasno vidljiva oznaka dobavljača.
20. Moglo bi se razmotriti uvođenje mehanizama za efikasan nadzor, uključujući obavezno primanje izvoda iz banaka koji bi omogućili verifikaciju tačnosti izveštaja o finansiranju izbornih kampanja učesnika izbora.
21. Zakon treba da propiše stepenovani sistem sankcija prema principu proporcionalnosti s efektom odvratanja od ponavljanja sankcionisane radnje, a nepravilnosti treba sankcionisati.

MEDIJI

22. Nezavisnost javnih servisa treba ojačati obezbeđivanjem dovoljnih i održivih finansijskih sredstava, čime bi se na kraju eliminisala zavisnost javnih servisa od državnog budžeta.
23. Da bi uslovi za sve učesnike bili isti, mogao bi biti razmotren način regulisanja izveštavanja medija o zvaničnicima koji su istovremeno i učesnici izbora.

UČESTVOVANJE NACIONALNIH MANJINA

24. Treba razmotriti postavljanje jasnih kriterijuma u zakonu kojima bi se omogućilo utvrđivanje statusa nacionalne manjine za izborne liste, čime bi se sprečila zloupotreba posebnih odredbi koje se odnose na liste nacionalnih manjina.

PRIGOVORI I ŽALBE

25. Da bi se dodatno povećala transparentnost postupka rešavanja sporova, RIK bi mogao razmotriti blagovremeno objavljivanje evidencije prigovora na svojoj Internet stranici.

DOMAĆI I MEĐUNARODNI POSMATRAČI

26. Načelo obezbeđivanja pristupa svim fazama izbornog procesa međunarodnim i domaćim posmatračima trebalo bi da bude ugrađeno u zakon, u skladu sa opredeljenjima OEBS-a.
27. Da bi se olakšao pristup svim fazama izbornog procesa, zakon treba da omogući posmatračima podnošenje novih zahteva i pribavljanje novih akreditacija za posmatranje ponovljenih izbora.

IZBORNI DAN

28. Da bi se obezbedila tajnost glasanja za sve birače, uključujući osobe sa fizičkim invaliditetom, raspored biračkih mesta i dizajn biračkih kabina trebalo bi da se preispitaju. Treba razmotriti podizanje svesti javnosti o tome koliko je važna tajnost glasanja, ulažući ciljane napore u obrazovanje birača.
29. Treba uspostaviti efikasan sistem za podnošenje prigovora zainteresovanih strana koji se odnose na nepravilnosti utvrđene na izborni dan. Da bi se olakšao takav postupak, na biračka mesta mogao bi da se stavi na raspolaganje standardizovani formular za prigovore, a uputstva o postupanju sa takvim prigovorima mogla bi se uključiti u priručnik o procedurama izbornog dana.

PRILOG 1 - REZULTATI IZBORA

Ukupan broj upisanih birača	6,584,376
Ukupan broj birača koji su glasali	3,221,908
Ukupan broj važećih listića	3,100,608
Ukupan broj nevažećih listića	118,155
Izlaznost (procenat)	48,93%

Broj na glasačkom listiću	Izborna lista	Osvojeni glasovi	Procenat glasova	Osvojenih mandata
1	Aleksandar Vučić - Za našu decu	1.953.998	60,65	188
2	Ivica Dačić - Socijalistička partija Srbije (SPS), Dragan Marković Palma - Jedinствена Srbija (JS)	334.333	10,38	32
5	Aleksandar Šapić - Pobjeda za Srbiju	123.393	3,83	11
4	Savez vojvođanskih Mađara - Istvan Pasztor	71.893	2,23	9
8	Akademik Muamer Zukorlić - Pravo naprijed - Stranka pravde i pomirenja (SPP), Demokratska stranka Makedonaca (DPM)	32.170	1,00	4
16	Albanska demokratska alternativa	26.437	0,82	3
11	Stranka demokratske akcije (SDA) Sandžaka - dr Sulejman Ugljanin	24.676	0,77	3
6	Za Kraljevinu Srbiju (Pokret za obnovu Kraljevine Srbije, Monarhistički front) - Žika Gojković	85.888	2,67	0
15	Sovereignisti	73.953	2,30	0
9	Metla 2020	72.085	2,24	0
3	Dr Vojislav Šešelj - Srpska radikalna stranka	65.954	2,05	0
14	Sergej Trifunović - Pokret slobodnih građana	50.765	1,58	0
12	Milica Đurđević Stamenkovski - Srpska stranka „Zavetnici“	45.950	1,43	0
10	Milan Stamatović – Zdravo da pobedi, Dragan Jovanović - Bolja Srbija - Zdrava Srbija	33.435	1,04	0
7	Ujedinjena demokratska Srbija (Vojvođanski front, Srbija 21, Liga socijaldemokrata Vojvodine, Stranka moderne Srbije, Građanski demokratski forum, Demokratski savez Hrvata u Vojvodini, Demokratski blok, Zajedno za Vojvodinu, Unija Rumuna	30.591	0,95	0

	Srbije, Vojvođanska partija, Crnogorska partija)			
21	Pokret Levijatan - Živim za Srbiju	22.691	0,70	0
17	Grupa građana: 1 od 5 miliona	20.265	0,63	0
20	Čedomir Jovanović - Koalicija za mir (Liberalno-demokratska partija - Tolerancija Srbije, Bošnjačka građanska stranka, Stranka Crnogoraca, Vlačka narodna stranka - Partia Neamului Rumanesc, Liberalno-demokratski pokret Vojvodine, Udruženje Jugoslovena u Srbiji, AMARO - Akciona mreža udruženja i romskih organizacija, Građansko udruženje „Rumuni Homolja“, Skaska)	10.158	0,32	0
13	Narodni blok - Velimir Ilić - general Momir Stojanović	7.873	0,24	0
18	Nek maske padnu – Zelena stranka - Nova stran	7.805	0,24	0
19	Ruska stranka - Slobodan Nikolić	6.295	0,20	0

Napomena: Rezultati za liste koje predstavljaju nacionalne manjine su u kurzivu.

Izvor : [Internet stranica RIK-a](#)

O KDILJP-U

Kancelarija za demokratske institucije i ljudska prava (KDILJP) je glavno OEBS-ovo telo koje pomaže zemljama učesnicama "u osiguranju potpunog poštovanja ljudskih prava i osnovnih sloboda, vladavine prava i promovisanju principa demokratije i (...) izgradnji, jačanju i zaštiti demokratskih institucija, kao i promovisanju tolerancije u čitavom društvu "(Dokument sa Helsinškog samita iz 1992. godine). To je poznatije pod nazivom ljudska dimenzija OEBS-a.

KDILJP, sa sedištem u Varšavi (u Poljskoj), je osnovan kao Kancelarija za slobodne izbore 1990. godine na Pariskom samitu te je započeo s aktivnostima u maju 1991. godine. Godinu dana kasnije naziv kancelarije se promenio kako bi isti odražavao prošireni mandat koji obuhvata ljudska prava i demokratizaciju. Danas kancelarija zapošljava više od 130 ljudi.

KDILJP je vodeća organizacija u Evropi koja se bavi **posmatranjem izbora**. Svake godine KDILJP koordinira i organizuje slanje na hiljade posmatrača koji procenjuju provode li se izbori na teritorijama zemalja učesnica OEBS-a u skladu s opredeljenjima OEBS-a, drugim međunarodnim standardima za demokratske izbore i nacionalnim zakonodavstvima. Jedinstvena metodologija koju primenjuje, omogućava mu detaljan uvid u celokupan izborni proces. KDILJP pomaže zemljama učesnicama u unapređivanju njihovih izbornih zakona kroz razne projekte pomoći.

Aktivnosti Kancelarije vezane uz **demokratizaciju** obuhvataju: vladavinu prava, zakonodavnu podršku, demokratsko upravljanje, migraciju i slobodu kretanja te rodnu ravnopravnost. KDILJP svake godine sprovodi niz ciljanih programa pomoći za razvijanje demokratskih struktura.

KDILJP takođe pomaže zemljama učesnicama u ispunjavanju njihovih obaveza u promovisanju i zaštiti **ljudskih prava** i osnovnih sloboda u skladu s opredeljenjima OEBS-a o ljudskoj dimenziji. To se ostvaruje kroz rad sa nizom različitih partnera kako bi se omogućila saradnja, izgradnja kapaciteta i obezbedila stručna pomoć u tematskim oblastima, uključujući područje ljudskih prava u borbi protiv terorizma, većoj zaštiti ljudskih prava osoba koje su žrtve trgovine s ljudima, u obrazovanju i obučavanju iz oblasti ljudskih prava, njihovim praćenjem i izveštavanjem, te ljudskim pravima i bezbednosti žena.

Na području **tolerancije** i **nediskriminacije** KDILJP daje podršku zemljama učesnicama u pružanju snažnije reakcije na zločine iz mržnje i sukobe zasnovane na rasizmu, ksenofobiji, antisemitizmu i drugim oblicima netolerancije. Aktivnosti KDILJP-a vezane uz toleranciju i nediskriminaciju usredsređene su na sledeća područja: zakone, obučavanje za sprovođenje zakona, monitoring, izveštavanje i praćenje reakcija na zločine i sukobe motivisane mržnjom, kao i na obrazovne aktivnosti u cilju promovisanja tolerancije, poštovanja i uzajamnog razumevanja.

KDILJP pruža savete zemljama učesnicama vezano uz njihove politike delovanja u odnosu na **Rome i Sinte**. Promoviše izgradnju kapaciteta i povezivanje zajednica Roma i Sinta i podstiče učešće predstavnika Roma i Sinta u telima koja donose odluke o politikama delovanja.

Sve aktivnosti KDILJP-a sprovode se uz snažnu koordinaciju i saradnju sa zemljama učesnicama OEBS-a, institucijama OEBS-a i operativnim predstavništvima na terenu, kao i drugim međunarodnim organizacijama.

Više informacija dostupno je na Internet stranici KDILJP-a (www.osce.org/odihr).